T.C.
KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI

WEBERCİ BÜROKRATİK ORGANİZASYON ANLAYIŞININ ÇAĞDAŞ BİR DEĞERLENDİRMESİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

ZEHRA ÇEMEK

DANIŞMAN

DR. ÖĞR. ÜYESİ DENİZ KUNDAKÇI

KASTAMONU 2019

T.C.
KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI

WEBERCİ BÜROKRATİK ORGANİZASYON ANLAYIŞININ ÇAĞDAŞ BİR DEĞERLENDİRMESİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Zehra ÇEMEK

Jüri başkanı Doç. Dr. Sefa ÇETİN
Danışman Dr. Öğr. Üyesi Deniz KUNDAKÇI
Dr. Öğr. Üyesi Oğuz HAMŞİOĞLU

KASTAMONU- 2019

TEZ ONAYI

Zehra ÇEMEK tarafından hazırlanan "**Weberci Bürokratik Organizasyon Anlayışının Çağdaş Bir Değerlendirmesi**" adlı tez çalışması aşağıdaki jüri üyeleri önünde savunulmuş ve **oy birliği / oy çokluğu** ile **Kastamonu Üniversitesi Sosyal Bilimler EnstitüsüİşletmeAnabilim Dalı**'nda **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak kabuledilmiştir.

Danışman	Dr.Öğr.Üyesi Deniz KUNDAKÇI Kastamonu Üniversitesi	.....
Jüri Üyesi	Doç. Dr.Sefa ÇETİN Kastamonu Üniversitesi	.....
Jüri Üyesi	Dr. Öğr. Üyesi Oğuz HAMŞİOĞLU Kapadokya Üniversitesi	.....

20/06/2019

Enstitü Müdürü Prof. Dr. Cevdet YAKUPOĞLU .....

TAAHHÜTNAME

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum **"WEBERCİ BÜROKRATİK ORGANİZASYON ANLAYIŞININ ÇAĞDAŞ BİR DEĞERLENDİRMESİ"** adlı çalışmamın tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım kaynakların kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Zehra ÇEMEK

ÖZET

WEBERCİ BÜROKRATİK ORGANİZASYON ANLAYIŞININ ÇAĞDAŞ BİR DEĞERLENDİRMESİ

Zehra ÇEMEK

Yüksek Lisans Tezi
Kastamonu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
İşletme Anabilim Dalı
Danışman: Dr. Öğretim Üyesi Deniz KUNDAKÇI

Haziran, 2019

Bu çalışmada Bürokrasi Kavramı ve yapısı ele alınmakta ve Max Weber'in formüle ettiği bürokrasi teorisi ışığında değerlendirilmektedir. Klasik Yönetim Anlayışının oluşumuna kadar bürokratların siyasal yaşamda aktif olduğu bir yapıyı anlatmak için kullanılan bürokrasi kavramı, gerçek manasıyla ele alındığında devlet olgusuyla ortaya çıkmıştır. Çalışmamızda bürokrasi kavramı ile ilgili tanımlamalara yer verilmiştir.

Bürokrasinin gelişimi tarihi boyutlarıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bir diğer ifadeyle bürokrasi anlayışında meydana gelen değişiklikler ele alınmıştır. Çalışmamızın amacı bürokrasi kavramının çeşitli toplumlarda nasıl anlamlandırıldığı belirlemek ve hangi unsurların modern anlamda bürokrasi terimini hızlandırdığını, organizasyon yapısının çağdaş bürokrasiyi nasıl etkilediğini ortaya koymaktadır. Netice olarak bürokrasi kavramının toplumların kültürel, ekonomik, sosyal ve siyasal yapılarına göre değişik anlamlarda ve amaçlarda kullanıldığı sonucuna varılmıştır.

Bu çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde bürokrasi kavramı, ikinci bölümde organizasyon yapısı son bölümde ise e-devlet kavramı çağdaş bürokrasi bağlamında ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Max Weber, Bürokrasi, Bürokrasi Kuramları, Organizasyon Kavramı ve Yapısı, E devlet Kavramı

2019 sayfa, 127

ABSTRACT

A CONTEMPORARY ASSESSMENT OF WEBERİAN BUREAUCRATİC ORGANİZATİON

Master Thesis

Zehra ÇEMEK
Kastamonu University
Institute of Social Sciences
Department of Business Administration
Advisor: Dr. Öğretim Üyesi Deniz KUNDAKÇI
June, 2019

In this study, the concept and structure of bureaucracy is discussed and evaluated in light of the bureaucracy theory formulated by Max Weber. The concept of bureaucracy, which is used to describe a structure in which bureaucrats are active in political life until the formation of the Conception of Classical Management, emerged with the fact of the state when taken in the real sense. In our study, the definition of bureaucracy is given.

The development of bureaucracy has been tried to be revealed with its historical dimensions. In other words, the changes in the bureaucracy understanding are discussed. The aim of our study is to determine how the concept of bureaucracy is understood in various societies and which elements accelerate the term bureaucracy in the modern sense and how the organizational structure affects the contemporary bureaucracy. As a result, it is concluded that the concept of bureaucracy is used in different meanings and purposes according to the cultural, economic, social and political structures of societies.

This study consists of three main parts. In the first part, the concept of bureaucracy, the second in the organizational structure and in the last section, the concept of state are discussed in the context of contemporary bureaucracy.

Key Words: : Max Weber, Bureaucracy, Bureaucracy Theories, Organization Concept and Structure, E-state Concept

2019 pages, 127

TEŞEKKÜR

Bu zorlu ve uzun soluklu çalışmanın gerçekleştirilmesinde desteğini, ilgisini ve alakasını bir an bile olsun esirgemeyen, eğitim öğretim dönemim boyunca değerli bilgilerini paylaşan her bir kelimenin hayatıma kattığı önemi asla unutmayacağım saygıdeğer danışman hocam; Dr. Öğretim Üyesi Deniz KUNDAKÇI'ya, çalışmam boyunca beni hiç yalnız bırakmayan ve bu zorlu süreçte de sonsuz desteğini her an üzerimde hissettiğim annem, babam, babaannem ve kardeşime ve ismini ayrıca yazarak belirtmek istediğim beni hiç yalnız bırakmayan arkadaşım Sayın Funda CİVEK'e çok teşekkür ederim. Son olarak da yardımlarını esirgemeyen Kastamonu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nin kıymetli çalışanı Sayın Salih KIBIŞOĞLU'na teşekkürlerimi sunmayı bir borç biliyorum.

Zehra ÇEMEK

Kastamonu, Haziran-2019.

İÇİNDEKİLER

ÖZET i
ABSTRACT iii
TEŞEKKÜR v
İÇİNDEKİLER vi
ŞEKİLLER DİZİNİ ix
TABLO DİZİNİ x
GİRİŞ 1
BİRİNCİ BÖLÜM 4
1.Bürokrasi Kavramı ve Bürokrasi Kuramları 4
1.1. Bürokrasinin Tanımı ve Niteliği 4
1.1.1. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi 5
1.1.2. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi 8
1.1.3. İdare ve Teşkilatlanma Şeklinde Bürokrasi 9
1.2. BÜROKRASİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ 10
1.2.1. İlkel Toplumlarda Bürokrasi Kavramı 10
1.2.2. Eski Mısır'da Bürokrasi Kavramı 10
1.2.3. Eski Çin'de Bürokrasi Kavramı 11
1.2.4. Roma'da Bürokrasi Kavramı 12
1.2.5. Osmanlı'da Bürokrasi 12
1.3. BÜROKRASİNİN VE SİYASETİN GÜÇ KAYNAKLARI 16
1.4. BÜROKRASİ KURAMLARI 19
1.4.1 Karl Marx'ın Bürokrasi Üzerine Düşünceleri 19
1.4.2. Max Weber 'in Bürokrasi Üzerine Düşünceleri 21
1.4.3. Weber'e Göre Bürokratik Memurun Nitelikleri 30
1.4.4. Robert Michels "Oligarşinin Tunç Kanunu" 33
1.4.5. Bruno Rizzi "Bürokratik Kolektivizm" 34
1.4.6. Warren G. Bennis Bürokrasi Kuramı 35
1.4.7. James Burnham "Yönetimsel Devrim" 36
1.4.8. Alvin Toffler Bürokrasi Kuramı 37
1.5. WEBERCİ BÜROKRASİ KAVRAMININ WEBER TEORİSİNDEKİ YERİ 38

1. 5. Weber ve Rasyonalite 38
1.5.1. Pratik Rasyonalite 38
1.5.2. Teorik Rasyonalite 39
1.5.3. Özsel Rasyonalite 39
1.5.4. Formel Rasyonalite 40
1.6. Weber ’de Otorite Tipleri 40
1.6.1. Geleneksel Otorite 42
1.6.2. Karizmatik Otorite 45
1.6.3. Yasal/Rasyonel Otorite 47
1.7.1. İdeal Tip Bürokrasinin Avantajları 51
1.7.2. Bürokratik Örgütlenmenin Teknik Üstünlükleri 52
1.7.3. Hukuki Rasyonel Bürokrasi 54
1.8. WEBER BÜROKRASİSİ VE YENİDEN YAPILANDIRMA 55
1.9. WEBER SONRASI WEBERYEN BÜROKRASİ 56
1.9.1. Bürokratik Örgütlenmenin Olumsuz Sonuçları 58
1.9.2. Weber’in Teorisine Yöneltilen Eleştiriler 61
1.10. WEBER’E GÖRE BÜROKRASİNİN SINIRLANDIRILMASI 65
İKİNCİ BÖLÜM 69
2.1. ORGANİZASYON 69
2.1.1. Organizasyonun Tanımı 69
2.1.2. Organizasyon Yapısının Tanımı 70
2.1.3. Organizasyonun Önemi 71
2.1.4. Organizasyon Yapısını Belirleyen Faktörler 72
2.2. ORGANİZASYON TEORİLERİ VE YAPI 72
2.2.1. Klasik Organizasyon Teorisi ve Yapı 73
2.2.3. Modern Organizasyon Teorisi ve Yapı 76
2.2.4. Durumsallık Yaklaşımı 76
3.BÖLÜM 79
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM DEVLET KAVRAMININ İNCELENMESİ VE e-DEVLET KAVRAMININ TANIMI NİTELİĞİ 79
3.1. DEVLET KAVRAMI VE NİTELİĞİ 79
3.2. E-DEVLET KAVRAMI 84
3.2.1. Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri 89

3.2.2. E-Devletin Geleneksel Devletten Farklılıkları 91
3.2.3. E-Devletin Amaçları 93
3.2.4. Vatandaşa Sağlayacağı Faydalar 95
3.3. E-DEVLET YAPILANDIRILMASINDA KARŞILAŞILABİLECEK SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ 97
3.3.1. Yasal Altyapı Yetersizliği 98
3.3.2. Standart ve e-Devlet Portalı Eksikliği 98
3.3.3. Bilgi Güvenliği ve Gizliliği Eksikliği 99
3.3.4. Kalifiye Teknik Personel Yetersizliği 100
3.3.5. Sayısal Uçurum 100
3.4. E-Devlet Uygulamalarının Kırtasiyecilik Üzerine Etkisi 101
3.4.1. İçişleri Bakanlığı Merkezi Nüfus İdare Sistemi Projesi (MERNİS) 103
3.4.2. e-Sağlık Projeleri 104
3.4.3. Adalet Bakanlığı Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) 106
3.5. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER E-DEVLET GELİŞMİŞLİK ENDEKSİ 107
3.5.1. 2008 Endeksi 107
3.5.2. 2010 Endeksi 107
3.5.3. 2012 Endeksi 108
3.5.4. 2014 Endeksi 109
3.5.5. 2016 Endeksi 110
SONUÇ 112
KAYNAKÇA 115
ÖZGEÇMİŞ 127

ŞEKİLLER DİZİNİ

ŞEKİL 1. E- DEVLET – GELENEKSEL DEVLET

TABLO DİZİNİ

Sayfa

Tablo 3.1. E-Devlet Ve Kamu Yönetiminde Değişim……87

Tablo 3.2. BM E-Devlet Gelişmişlik Endeksi (2008) ……107

Tablo 3.3: BM E-Devlet Gelişmişlik Endeksi (2010) ……108

Tablo 3.4: BM E-Devlet Gelişmişlik Endeksi (2012) ……108

Tablo 3.5: BM E-Devlet Gelişmişlik Endeksi (2014) ……109

Tablo 3.6: BM E-Devlet Gelişmişlik Endeksi (2016) ……110

GİRİŞ

Bürokrasi kavramının kökeninin ve sözcük anlamının ne anlama geldiği, yaşanılan tarihi süreç içerisinde geçirdiği değişimlerin neler olduğu, kuram olarak bürokrasinin gelişmesine sebep olan etmenlerin neler olduğu, yaşanılan tarihi süreçler içerisinde ilkel toplumlardan modern toplumlara kadar yaşanılan dönem içerisinde geçirdiği aşamaların hangi boyutta ve nasıl olduğu özellikle Eski Mısır, Eski Çin, Roma ve Osmanlı'daki bürokratik yapının nasıl oluştuğu, bürokrasinin olumlu fonksiyonlarının neler olduğu ve de olumsuz anlamını ifade eden bürokratizm kavramının sebeplerinin neler ifade ettiği incelenmiştir.

Bürokrasi kavramı çağımızın sosyal bilimcileri arasında en çok dile getirilen ve tartışılan bir alanı da kapsamaktadır. Bir kısım sosyal bilimciler, bürokrasi kavramını belirli bir toplumsal yapının devam ettirilebilmesi için o toplumsal yapıda hâkim olacak güçlerce kullanılan bir baskı aracı olarak ele almakta ve meydana gelecek olan sosyal değişim ve gelişimleri önleyici bir nitelik gösterdiğini anlamaya çalışmaktadır. Farklı bakış açılarıyla değerlendirmek gerekirse, bürokrasi kavramını belli bir idari yapı (hiyerarşik otorite yapısı) olarak ele alıp bu işleyişinin ortaya çıkarmış olduğu sorunları da incelemeye çalışmaktadır.

Bürokrasi kavramının birçok tanımı ve anlamı bulunmaktadır. Yapılan bu tanımlamaların ve ifade ettiği anlamların yanlış anlaşılmaya sebebiyet verecek şekilde oluşumu birbiriyle yakından ilgilidir. Çünkü her toplumun, içinde yaşadığı ve kendine özgü kültürü, yapısı ve rejimi mevcuttur. Bahsedilen bu hususlara göre elverişli olarak kendi yapısına ait bürokratik unsurları oluşturmuş ve bunun neticesinde bürokrasi anlamı ortaya çıkmıştır.

Birçok düşünür, filozof ve siyaset bilimci bürokrasi kavramını, geçen süreç içerisinde farklı boyutlarıyla ele alarak açıklamaya çalışmıştır. Fakat bu düşünürler arasında ünlü bir Alman sosyal bilimci ve filozof olan Max Weber'in, bürokrasi kuramı hakkında sistemli düşünce ve kavramlar türetmiştir. Weber, ideal bürokratik örgütlenmenin özelliklerini ilişkin bir model sunmuştur. Bürokrasi kavramı, bazılarına bakılırsa ideal bir hükümet şekli, bazılarına göre ise, yetersizlik, işlerin daha ağırdan yapılması, aşırı

kaidecilik, evrak işlerinin yoğunluğu ve de verilen görev ve sorumluluktan kaçmanın genel bir adlandırılması olarak tanımlanmaktadır.

Çalışmamızın bu bölümünde bürokrasi kuramı ve teorileri de ele alınmıştır. Bu bağlamda Marksist düşüncede bürokrasi anlayışına da değinilmiştir. Max Weber çalışmalarında bürokrasi kavramını tanımlarken otorite tipleri konusunda da fikir ve tanımlara yer vermiştir.

Yine Weber'e yönetilen eleştiriler göz önüne alınarak günümüz bürokrasi anlayışını da ele alınmıştır. Demokratik örgütlemelerin giderek Oligarşik bir yapıya dönüşeceğini ifade eden Oligarşinin Tunç kanunu; bürokratik kolektivizm konularına da yer verilmiştir. Bürokrasi konusunda çağdaş yaklaşımlar olarak da değinilmek gerekirse Burnham ve Yönetsel Devrimi, Worren G. Bennis Bürokrasi kuramı, Alvin Toffler Bürokrasi kuramına değinilerek ifade edilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmanın birinci bölümün temelini oluşturmaktadır. Yukarıda belirtilen düşünceler çalışma kapsamının geniş olması itibariyle ana hatlarıyla ele alınmıştır. Çalışmamızın ikinci bölümünde ise organizasyon kavramının ve yapısının tanımı, önemi, organizasyon teorileri, klasik örgüt kuramı ve yapısı, neo-klasik örgüt yapısı, çağdaş örgüt yapısı ve durumsallık yaklaşımı başlıklarıyla ele alınmaya çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde ise e-devlet kavramının tanımı yapılarak, e-devlet ile bürokratik yapının basitleştirilmesi, şeffaf, hızlı, verimli, etkin ve elektronik ortamda sunulan hizmetlerde gerekli olan kurumsal ve şahsi mahremiyet ve güvenliğin sağlandığı faaliyet alanlarının kurulması amaçlanmıştır. Bu bağlamda söz konusu amaçların gerçekleşmesiyle birlikte insanlardan kaynaklanan hatalar en asgari düzeye indirilerek vatandaşın memnuniyetinin sağlanması ve devlete olan güven sorununun ortadan kaldırılması, kâğıt kullanımına bağlı olan kırtasiye bağımlılığının önlenmesi ve vatandaşların bu hizmetlerden eşit ve hızlı bir şekilde yararlanması, daha mutlu ve huzurlu ve de çağın gereklerine uygun yaşam standartlarına uygun yaşanması öngörülmüştür.

Bu çerçevede e-devletin kamu yönetimi anlayışındaki değişikliklere sebep olduğunu belirterek buna sebep olan etkiler ve klasik devlet anlayışından farklılıklar ele

alınmıştır. Buradan hareketle e-devlet uygulamalarına geçiş evresi ve e-devlet kavramının ana unsurları belirtilerek sağlayacağı faydalar ele alınmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1.Bürokrasi Kavramı ve Bürokrasi Kuramları

1.1. Bürokrasinin Tanımı ve Niteliği

Gerek kamu gerekse özel sektörde yaygın bir görüngü halini alan "bürokrasi", çağdaş kamu yönetimi tartışmalarında güncelliğini her dönem koruyan kritik bir kavramdır. Bürokrasi kavramının etimolojik kökenine ilişkin literatürde farklı görüşler bulunmaktadır. Söz gelimi görüşlerden birisine göre bürokrasi, Fransızca'daki "*bureau*" kavramından türediği, bu kavramın da köken itibariyle "koyu renkli kumaşla örtülmüş yazı masası" anlamına geldiği belirtilebilir. *Bureau* terimi, 18.yy'da "memurların çalıştığı ofis, büro ya da devlet dairesi" anlamında ele alınmaya başlanarak, günümüzde kullanılan yaygın anlamla örtüşmüştür (Eryılmaz, 2017: 19). Diğer bir görüşe göre ise, büroların yönetimi anlamına gelen "bürokrasi" terimi, asıl amaçların açık bir şekilde belirtildiği görev ve kuralların daha önceden tespit edildiği eylemlerin kurallara bağlı şekilde yazılı olduğu katı bir disiplin çerçevesinde değerlendirilen hiyerarşik yönetim yapısı olarak da tanımlanabilmektedir (Öztekin, 2010: 294).

Öte yandan bürokrasi, modern devlet aygıtının kaçınılmaz bir parçasıdır. Modern devlet, sadece iktidar ve parlamentonun yaptığı çalışmalarla değil, kalıplaşmış yönetim faaliyetleriyle icra edilir ve uygulama hem askeri hem de sivil bürokrasinin tüm yapılarında kendisini gösterir. Bu bakımdan bürokrasi uzun dönemde hükümet yönetiminin merkezileşmesine olanak vererek, özellikle personel yönetiminde benzer prensiplere dayanan kuralların standart bir otorite altında yürütülmesine katkı sunar. Bu bakımdan politik liderlerin iktidarlarını pekiştirmelerinde oldukça önemli bir enstrüman olduğu da ifade edilebilmektedir. Söz gelimi Fransa'da bürokrasinin Napolyon (1769-1821) döneminde kökleşmesi, bir yandan kamu kaynaklarının daha efektif bir şekilde kullanımına yardımcı olurken, diğer yandan da Napolyon'un iktidarının güçlenmesine imkân vermiştir (Boudon ve Bourricaud (Ed.), 1986: 49-51). Bürokrasinin en önde gelen teorisyeni, bu yapının ideal özelliklerini tanımlayan ve bürokratik kurumların tarihi gelişimini ortaya koyacak şekilde açıklayan ünlü sosyolog

Max Weber'dir (1864-1920). Bürokrasinin teorik zeminini ortaya koyan bu ismin Alman asıllı olması şaşırtıcı bulunmamalıdır. Çünkü bürokrasinin reel olarak 17. yüzyıldan itibaren Prusya askeri sisteminde bireyselliğe müsaade etmeyecek şekilde disipline edici mutlak bir itaat türü olarak doğuşu ve ordu içi emir ve talimatların iletilmesi konusunda sağladığı avantajlar, Alman Devleti'nin endüstriyel bir güç olmasında oldukça etkilidir (Turner (Ed). 2006: 47). Weber'e göre, bürokrasinin betimleyici özellikleri, yasadışı otorite biçimlerine ya da diğer örgüt türlerine bakılarak net bir şekilde ortaya konulabilir. Weber, bürokrasinin sağladığı avantajlar ve niteliğinden bahsederken, onu uzmanlığa, kesinliğe, sürekliliğe ve birliğe sahip olan, teknik olarak en yetkin organizasyon biçimi olarak tanımlamıştır. Öte yandan bürokrasinin tercih edilen bir örgütlenme biçimi olarak ortaya çıkması, para temelli bir ekonominin (yani kapitalizmin gelişmesine yol açan) yükselişi ve kişisel olmayan, akılcı-yasal işlemlerde bulunma ihtiyacı ile ortaya çıkmıştır (Encyclopedia Britanica,11.05.2019).

Toparlamak gerekirse bürokrasi sözcüğü kimi zaman birbiriyle bağlantılı kimi zaman da birbirinden çok farklı değerlendirmelerle beraber anılan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Yukarıda yer verilen tanımlayıcı anlamların dışında, bürokrasi kavramının "verimsizlik", "kırtasiyecilik", "işlerin zor hale getirilmesi" ve "kayırmacılık" gibi olumsuz özelliklerle birlikte anılan bir tartışmayı da beraberinde getirdiği ifade edilebilir. Söz konusu kavramın daha iyi anlaşılabilmesi için bürokrasi olgusuna ilişkin yapılan açıklamalar üç ana kategoride ele alınmaya çalışılacaktır. Bu açıklamalar sırasıyla "kırtasiyecilik anlamında bürokrasi", "yönetim şekli veya devlet idaresi olarak bürokrasi" ve son olarak "memurların yönetimi olarak bürokrasi" anlamında bürokrasi" olarak sınıflandırılabilir (Encyclopedia Britanica,11.05.2019).

1.1.1. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi

Kırtasiyecilik anlamında bürokrasi, bürokrasiye çoğunlukla olumsuz özelliklerin ve vasıfların atfedildiği bir tanımlama biçimi olarak değerlendirilebilir. Verimsizlik özelliği söz konusu olduğunda, sorumluluktan kaçınma, yönetimde aşırı katı bir kuralcılık, işler arasında aciliyet önceliğinin olmaması, işlerin yavaş bir şekilde yürütülmesi ve sürdürülmesi gibi birbiriyle ilintili birçok olumsuz özellik dile

getirilmektedir. Bu gerekçelerle bürokrasinin devlet yönetimini ve kamusal hizmetleri yavaşlattığı, hantallaştırdığı ve karmaşıklaştırdığı öne sürülmektedir. Bu anlam çerçevesinde ele alınıp değerlendirme yapıldığında bürokrasi görevlerin kendisinden öteye, görevin yerine getirilmesi sırasında kullanılan yöntem ve araçların efektif olmayan şekillerde yüceltildiği bir yönetim tarzına gönderme yapmaktadır. Resmi ve prosedürel süreçlerin, kendisinden elde edilmesi istenen veya beklenen neticesinden daha önemli olduğu düşüncesi, bürokrasinin bu olumsuz özelliğinin başlıca nitelikleri arasındadır (Gökçe, Göküş ve Kutlu, 2002: 47). Bürokrasi kavramının olumsuz içerimli anlamına vurgu yapmak için genellikle "kırtasiyecilik" tabiri kullanılmaktadır.

Öte yandan kırtasiyecilik terimi dilimize, gereksiz şekillerdeki formaliteleri, devlet kurumlarında işlerin gereken sürede yapılmamasını basit bir evrakın birden fazla çalışan tarafından gereksiz yere imzalandığı ve bir metnin aynı kuruma birden fazla gidip geldiği gibi sayısız pratik uygulamayı belirtmek için kullanılmaktadır (Tortop, İsbir ve Aykaç,1993:213). Fransızca 'da "Peperasserie", İngilizce 'de ise "Red Tape" sözcükleriyle ifade edilen kırtasiyecilik, halk arasında "işlerin yavaş yürütülmesi", "sorumluluk almaktan kaçınma", "üzerinden atma", "idari baskın" vb. gibi negatif çağrışımları bulunan bir sözcüktür (Baransel,1966: 65).

Kırtasiyecilik anlamında bürokrasi, bir örgütün yürütmekle görevli olduğu amacın kendisini unutup körelmesi ve gittikçe çoğalan ölçüde menfaatçi bir otorite ve mükemmelliğe erişme çalışması, mensuplarında işin kendisine değil de, yapılış tarzına ilişkin şuur ve alışkanlıkların yerleşmesi olarak değerlendirilebilir (Abadan,1959:s.10-11).

Kırtasiyecilik diğer bir deyişle, işleri muamelelerle bunaltmak ve kanunların handikap kaideleri arkasına sığınarak alakasız durmak ve işlemleri uzatarak karmakarışık durumlara itmektir. Bir kurumun yürütülmesinde, idari yöntem ve kaidelerin alışılagelenin üzerinde tutulması ve bunlara olması gerekenden daha büyük ölçüde uyulması zorunluluğu, kırtasiyecilik adı verilen yönetim sistemi ortaya çıkarır (Tortop, İsbir ve Aykaç, 1993: 214).

Bürokrasinin negatif değer ve hükmünü ifade eden ve bu patolojik durum, literatürde "bürokratizm" ya da "büro patoloji "si gibi farklı ifadelerle de adlandırılabilmektedir. Bürokratizm kavramı; Weber'e göre bürokratların, görevlerinin başına seçimle değil atanarak gelmiş olmaları, üst teşkilatlandırma ve çalışma düzenine ehil olan, kesintisiz olarak vazifelerinin yaşamlarını idame ettiren profesyonellerdir. Bürokratların hiyerarşik bir teşkilatlanma dâhilinde olup, mesleğinde ehil olan üst seviyede yetkinliğe sahip olan çalışanlardır. Bu şahıslar bulundukları yapıların içindeki vazifelerini "ideal" şekillerde ortaya çıkarırlar. Ortaya çıkmış olan bu düşünceye "büro–rasyonalite (pozitif-rasyonel)" adı verilmektedir. Bu terimin zıttı ise bürokrasi teriminin bilhassa "kırtasiyecilik" yönlerine alıntı yapan, bürokratik organizasyonlardaki olumsuz sendromları anlamına gelen "büro- patoloji" kavramıdır. Genellikle halk arasında "bürokratizm" anlamını karşılayan kavram "büro- patoloji" terimidir. Sürekli olarak meydana gelen muameleler, karışık ve yavaş ilerleyen, dinamikliğini ve üretkenliğini kaybeden teşkilatlanmanın tam bir tasviri anlamıyla "bürokratizm" sözcüğü kullanılmaktadır (Baransel, 1966: 165).

Bürokrasiyi, çalışma şekilleri, makamları ve yapılan muameleler birer aygıt olma hâlinden çıkarmış olup, gaye şekline büründüren meyil olarak da karşımıza gelebilecek olan "bürokratizm"i ortaya çıkarmış olan bazı öğeler bulunmaktadır. Bu öğeleri şu şekilde özetleyebiliriz (Baransel, 1966:178):

- Problemleri formel olarak neticelendirme yatkınlığı ve bu kavramın sebep olduğu, çalışmaları bilinmeyen bir zamana kadar öteleme, incelemelerde bulunma, belge isteme, kayıt altına alma.
- Sıradanlaşmış yöntem- usullerin doğruluğunu denetlemeden yürütme.
- Yalnızca sözlü olmayan beyannameler ile talimat verme.
- Organizasyon içerisinde, yararsız, karşılıklı olarak kontrol düzenekleri oluşturma.
- Oluşmuş olan modern şartlar ve koşullara direnç gösterme,
- Üst mercilerden gelmiş olan komutları soruşturmadan, koşulsuz olarak kesinlikle uyarak boyun eğme.

1.1.2. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi

"Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi" tanımlaması, bürokrasinin idari hiyerarşiyle bağlantılı bir memur tabakasının hâkimiyetini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu ifadeye göre bürokrasi, kamu idaresi altında çalışan alanında uzman görevlilerin, mensubu oldukları örgütteki pozisyonundan hareketle, devlet içerisinde bir kast, yönetimsel hüküm verme yetkisine sahip meslekten yetişmiş olan görevliler topluluğu olmasına işaret eder (Abadan, 1959: 9).

Bürokrasi teriminin bu anlamından hareketle, sistemin sadece kamu sektöründe çalışma gösteren devlet teşkilatıyla sınırlandırma eğilimini taşıdığı günümüzde halen geçerliliğini koruyan bir anlayıştır. Örneğin *Encyclopedia Britanica* bürokrasiyi, "İdari yetkilerin büro ve dairelerde toplanması ve memurların devlet işlerine devamlı surette müdahale etmeleri" şeklinde tanımlayarak bürokrasinin bu anlamını pekiştirmektedir. Bürokrasi kavramı, karışık, işbölümü, kalıcılık, profesyonel yönetim, hiyerarşik koordinasyon ve kontrol, sıkı emir komuta zinciri ve yasal otorite ile tanımlanan özel örgütlenme yapısıdır. Resmi olmayan ve kolektif örgütlerden bu bağlamda ayırt edilir. Bürokrasi, ideal biçiminde şahsi olmayan, rasyonel ve akrabalık, dostluk veya karizmatik otorite bağları yerinde olan kurallara dayanmaktadır. Bürokrasinin bir diğer temel unsuru olan yönetimin profesyonelleşmesi, dikkatini sadece yönetimsel sorumluluklarına adayan tam zamanlı bir memur kolordu gerektirir. Devlette, profesyonelleşme, genel olarak liyakat temelli sınavların geçişi yoluyla pozisyonları alınmış olan devlet memurlarının ise cesaretine verilir. Kamu hizmeti bazen, sadece sınırlı bir süre için hizmet veren geçici siyasetçilerden ve demokratik siyasal sistemlerde seçmenlerin zevkinde olan geçici bir hükümet sistemi olarak kabul edilir (Encyclopedia Britanica, 11.05.2019).

İşletmelerde ve diğer sivil toplum bürokratik organizasyonlarında, profesyonel bir yönetici kadrosu da bulunmaktadır. Profesyonelleşme kavramı, organizasyon içindeki uzmanlığı ve devamlılığını da arttırır. Kuruluşlar geçici olarak lidersiz olsalar veya liderlik pozisyonlarında kargaşaya maruz kalsalar bile sonuç olarak, profesyonel kadro örgütsel dengeyi korumaya ve geliştirmeye yardımcı olur. Profesyonelleşmenin erdemleri açıktır; Profesyonel bir ceset olmasaydı, organizasyonlar beceriksizliğin yol

açtığı krizlerden de mustarip olurdu. Dolaylı olarak da profesyonelleşme, Weber'in bürokratik organizasyonun damgası olduğunu iddia ettiği üstün teknik uzmanlığa katkıda bulunur. Örgütlenme hem kamu kurumlarında hem de özel kurumlarda bulunabilir. Profesyonel bürokratlar, sivil veya özel sektörde olsalar da, yatırımları (örneğin eğitim ve statü) bağlı olduğu için örgütsel mevcut durumu destekleme ve koruma eğilimindedirler. Sonuç olarak değerlendirmek gerekirse, kadro ne kadar uzmanlaşırsa, dış kuvvetlerin girmesine karşı direnme olasılığı da o kadar artacaktır.(Encyclopedia Britanica,11.05.2019)

"Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi" tanımlaması çerçevesinde ele alınan bürokrasi sözcüğü, onu sadece "bir örgütlenme şekli" olarak görme eğiliminin bir sonucudur. Aşağıda ünlü sosyal bilimci Max Weber'in (1864-1920) bürokrasiyi açıklama biçiminde de görüleceği gibi, bürokrasi taşıdığı özellikler bakımından veya içinde bulunan kişiler bakımından değil, "idare modeli" olarak da tasarlanmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde bürokrasi, uzmanlaşma, örgütlenme, hiyerarşi, planlama, işbölümü, disiplin ve kamusal hizmet gibi ifadelerle bir arada açıklanmaktadır (Gökçe, Göküş ve Kutlu, 2002: 48).

1.1.3. İdare ve Teşkilatlanma Şeklinde Bürokrasi

Bürokrasi kavramının belli başlı üçüncü sınıflandırması ise, onun belli bir örgütlenme ve yönetim şeklini ifade ettiği şeklindedir. Bu sınıflandırmadan hareketle bürokrasi, başkaları tarafından saptanmış politikaları gerçekleştirmekte kullanılan çok sayıda teknik becerilerden oluşmuş ve büyük ölçekli işlemler için uygun olan bir karmaşık örgüt sistemi anlamına gelir. Max Weber açısından geniş kütleler durumunda beraber çalışan kişiler belirli bir ölçeği aştıktan sonra rasyonel unsurlara göre organize olup yönetilmelidir (Ergun &Polatoğlu, 1992: 45). Buradan hareketle göre de bürokrasinin, "geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin, ussal ve objektif esaslara uygun olarak düzenlemesi sürecini" işaret ettiği açıkça söylenebilir (Baransel,1966: 165). Nitekim Louis Gawtrop da bürokrasiyi, kamusal veya özel bütün büyük yapılı (geniş ölçekli) karışık örgütler olarak adlandırır. (Gawtrop, 1978: 1).

1.2. BÜROKRASİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Siyasal yönetim kuramı olan bürokrasi kavramıyla ilgili bilinen en güçlü özellikler ve patriarkal dönemde meydana gelmiştir. Fakat modern manada bürokratik olarak organize olmanın oluşumu ve gelişiminde şüphesiz bu tarihsel gelişimin de katkısı bulunmaktadır. Bürokrasinin tarihsel gelişimi ve gelişimin aşamaları ana hatlarıyla beş başlık altında kategorize edilebilir:

1.2.1. İlkel Toplumlarda Bürokrasi Kavramı

İlkel toplumlar yakından incelendiğinde sosyal organize olmanın kabile ve klan gibi kan bağına dayalı gruplaşmalara dayandığını ve toplum namına kimi vazifeleri yerine getiren örgütlerin olmadığı görülmektedir. Lakin bu kavrmlar"*yöneten-yönetilen*" ayrımına dayanan yönetimsel model olarak görülmemektedir (Polatoğlu, 1992: 60). Bir takım cemiyetlerde kişiler topluluğun ortaya çıkardığı kanunlardan ziyade, emir ve ile göreneklere uyum sağlayarak davranmaktadır. Diğer bir tabirle tüm etkinlikler doğrudan verilen emirlerin sonucudur. Öte yandan eğitimsiz cemiyetlerin birbirleriyle ilişki kurma müdafaa etme dayanışmalarına teşebbüsleri yönetimsel teşkilatlanmaların sınırlı fakat öncelikli örneği olarak da değerlendirilebilir (Abadan, 1959: 12).

1.2.2. Eski Mısır'da Bürokrasi Kavramı

İlk devamlı patrimonyal –bürokratik yönetim Antik Mısır'da ortaya çıkmıştır. Başlangıç olarak yalnızca "firavun" adı verilen kralların sarayına dâhil edilen kraliyet hizmetçileri ilk bürokratik kadroları meydana getirmiştir. Kraliyetin gelişimiyle birlikte özellikle "yazışma", "hazine" ve "vergi" işlemlerinin yürütülebilmesi için devlet görevlerinin dışarıdan, yani yalnızca teknik olarak uygun sınıftan, kâtiplerden seçildiği gözlemlenmiştir. Devlet işleri zorunlu emeğe dayandığı için: firavunlar gerektiğinde kullanabilmek için yanlarında kamçı taşımaktaydılar. Kâtipler da vergilendirilebilir mülklerinin beyanatını ve vergi toplama görevini tipik olarak ani baskın, sefer ve de takip biçimleri ile yerine getirmekteydiler (Weber, 2012: 409).

Yönetimsel yapının ortaya çıkışında Eski Mısır'ın fazla gelişmiş sayılan, ilahların hükümdarın dünya üzerindeki mümessili olarak görülmesi, ölçülü iktisadi yapının

uygulanılması böyle etkenlerin oluşumunda görev almıştır (Baransel, 1966: 162). Öteki taraftan Nil nehrinin suyolu olarak tercih edilmesi, Mısır'ın variyetlerinin üstlenilmesi, bu yolla Nil nehri süresince firavun kabrinin yapılması Nil Nehri'nin kullanılması idare etmeyi gerekli kılmıştır (Başaran, 1984: 16). Bu sebeplere bağlı olarak meydana gelen sulama sistemlerinin işletilmesi ve inşa edilmesi piramitlerin inşası eski Mısır'da büyük ölçüde bir teşekkül ve idare şekline bağlı olarak "bürokrasi" kavramının varlığını ortaya çıkarmaktadır.

1.2.3. Eski Çin'de Bürokrasi Kavramı

M.Ö. 2200 senesine kadar uzanmaktadır Çin'in yönetimsel tarihi (Polatoğlu, 1992: 61). Kuruluşundan 19. yüzyıla değin genel manasıyla değişime uğramayan Çin devlet idaresi, eski Mısır gibi "patrimonyal" bürokrasi kavramının en temiz örneklerinden biri olarak da gösterilebilir. Bürokrasi kavramı Çin'de, büyük ve sınırlarını genişletmiş olması ve kuzeyden gelmekte olan saldırılara karşı devasa bir ordunun beslemesi, "Çin Seddi" gibi büyük imar işlerine teşebbüsüne benzer nedenlerin tesiriyle meydana gelmiştir (Abadan, 1959: 14).

Çin'de 12. yy. boyunca insanların sosyal itibarı, variyetli olmalarından çok kişilerin devlet görevlisi olması vasfıyla ilişkilidir. Bu hususlarda ancak "eğitim"le oluşmaktaydı. Ahlak, görenek, güzel sanatlar ve edebiyat öğrenimi, Çin'in sosyal itibarının tabanını oluşturmaktadır (Ergun&Polatoğlu, 1992: 63). Çin'de bazı hususlar temel alındığında bilimselliğe yüklenen bürokratik oluşumların kurulduğunu ve bu yapılarında çalıştığını göstermektedir.

Ne var ki Çin statü imtiyazlarını daha özellikle geleneksel ve resmi olarak patentli olarak edebi eğitime yöneltmiş, bu ölçüde, bir yanda arpalık tekelleri diğer tarafta ise özel statü yapısı her yerde patentli eğitimin saygınlığına dayanan modern, asayişi sağlanmış ve bürokratikleşmiş toplumun biçimsel olarak en mükemmel temsilcisi olarak görülmektedir. Bu statü etiğinin faydacı rasyonalizmi geleneksel büyüsel dinselliğin ve statü anlaşmasının bir parçası olarak ritüel kuralının kabulü ve de özelde de atalara ve babalara yönelik evlat saygısı görevinin kabulü tarafından kesin olarak sınırlandırıldı (Weber, 2012: 414).

1.2.4. Roma'da Bürokrasi Kavramı

Ülkenin nüfusu göre dünyada oldukça hayati bir yere sahip olan "Roma devleti" otoritesini ve gücünü büyük ölçüde askeri örgüt ve bürokrasisine borçluydu. Yalnızca "Julius Caesar, Roma Cumhuriyeti" ve "Agustus'tun" ardından, kısacası M.S.1.yüzyılda ücretli bir personel yapısının kurulması ile oluşmuştur(Abadan, 1959: 16).

Genel olarak tüm toplumların kendilerini dışardan gelen etkenlere karşı muhafaza etme ihtiyacını her şeyin üzerinde tutmuş bu nedenden ötürü "düzenli ordular" oluşturmaya çalışmışlardır. Bu sebeple çağdaş manada bürokratik örgütlenmenin ilk prototipleri de askeri teşkilatlanmalar ile oluşmuştur (Ergun&Polatoğlu, 1992: 65). Benzer şekilde Roma İmparatorluğu'nda da ilk bürokratik örgütlenmelerin orduda ortaya çıktığı rahatlıkla söylenebilir. Roma devleti ayrınca çağı söz konusu olduğunda büyük ölçüde gelişim gösteren bir adâlet düzenine de sahip bulunmaktadır. Bunun namına bağlı olarak fazla sayıda kanunun giderek önemi artmış, anayasayı yorumlama gereksinimi "imparatorluk sistemini" düzenli bir hukuk eğitimi almış olan kamu görevlilerinden yararlanmaya mecbur bırakmıştır. (Ergun&Polatoğlu, 1992: 58). Toplumsal yapıda sınıfsal ve statüye dayalı farklılaşma başlayınca, ayrıcalıklı sınıflar ve erk sahipleri vergi gelirlerini kontrol edebilmek idari bir teşkilatlanmaya gitmiş ve buna bağlı olarak ilkel bürokratik örgütlenmelerin ortaya çıkışı hızlanmıştır. Roma'nın genişlemesine koşut olarak, insan gücü, para ve araç-gerece dayalı toplumsal kaynak ve zenginliklerin organize edilebilmesi ve farklı ekonomik ve siyasal işlevlerde düzen tesis edilebilmesi için birtakım yönetsel mekanizmalar ortaya çıkmıştır (Şaylan, 1974: 24).

1.2.5. Osmanlı'da Bürokrasi

Tarıma dayalı ve kendine yeten ekonomik bir rejime sahip olan Osmanlı İmparatorluğu da, baskın bir bürokratik geleneğe sahipti. Başlangıç dönemlerinde Osmanlı bürokrasi kavramı çok sade bir vasfa sahipti. Genellikle devlet adamlarının kamu hizmeti kendi şahsi meskenlerinde görünmekteydi. "Fatih Sultan Mehmet" "Osmanlı bürokrasi"sinin merkezî teşkilat, yapısı ile işlevi açısından güçlendirilmiştir.

Osmanlı'da yönetim sistemi merkezi bir anlayışa dayanır, tüm yetkiler üst kademelerde toplanmıştır ve kararlar merkezde alınır. Bu yönetim sisteminin zamanla karmaşıklaşan yapısı, yanlış anlaşılmaları önlemek üzere prensip ve mevzuatçı bir özelliğe bürünmüştür. Kaidelere ve kanunnamelere sıkı sıkıya bağımlılık çok önemli bir esas olarak tanımlanır. Öte yandan bu bürokratik anlayışın gelenekçi bir yapısı olduğu, alışılageldiği gibi çalışmayı ve mevcut durumu korumayı şiar edindiği ifade edilebilir. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak yeniliklere direnç göstermek, idari geleneklere sıkı sıkıya bağlılık, sistemin genel karakteri halini almıştır. Aynı zamanda bu yapı seçkinci bir örgütlenme üzerine kuruludur. Yetiştirme ve eğitim bu elitist geleneğe göre yapılmaktadır. Seçkinci özellik ise, kamu görevlerine eleman yetiştirme kuralıyla da yakından ilgilidir (Canman, 1995: 248).

“Kul sisteminin bulunamayacağı yenilikçi bir teşkilatlanmayı amaç edinen reformlarla geçen 19. yüzyılı hesaptan çıkarttığımız zaman, “Klasik Osmanlı” döneminde de devşirme düzeninin kısa bir döneme ait olduğunu görmekteyiz. Devletin asıl kuruluş dönemi sayılan 14. yüzyıl boyu bürokrasinin başında bulunanlar, orduları yönetenler devşirmeler değildi. “Çandarlı ailesi gibi ilmiyyeden gelen bir yerel hanedan vezaret görevini adeta irsen yükümlenmişti. Kösemihaloğulları, Evronos Gazioğulları komuta kademelerinde idiler, 16. yüzyılın ikinci yarısında ise devşirme âdetinin kalkmasıyla birlikte, gene Anadolu-RumeIi Türkleri ve diğer unsurlar bürokrasiyi ve komuta kademelerini işgal ettiler. Hatta 17. yüzyıl Köprülüler'in hâkimiyet” dönemi demektir. Nihayet önemli görevler yürüten ilmiye sınıfının daima yerli Türkler'den geldiğini ve belirli ulema ailelerinin bu silke hâkim olduğunu söylemek gerekir” (Ortaylı, 2008: 231).

Ordu'nun belkemiği; her zaman tımarlılar, Rumeli'de martolos, voynuk gibi yerel küçük beylerdi. İlk yaya ordusu “yaya ve müsellemler” mahallî halktandı. Yeniçeri ordusununa verilen önemin arttığı 16-17. yüzyıllarda ise kapıkulu ordusu gene Anadolu ve Rumeli'nin devşirme olmayan sınıfından oluşmaktaydı.

“Kapıkulu sistemi Osmanlı İmparatorluğu'nun kuşkusuz temel kurumlarından biridir. Fakat bunu sistemin belirgin özelliği olarak tarif etmek bir abartmadır. Kapıkulu benzeri uygulamalar, sadece İslâm devletlerinde ve Osmanlılar'da değil, tüm

geleneksel imparatorluklarda görülür. Bazı lordlarm çocuklarının adeta bir rehin olarak alınıp okutulduğu, yetiştirildiği saray okulları Büyük Karl 'dan beri Karolenj İmparatorluğu'nda, Habsburglar'da, Britanya'da görülüyordu. Sonra kapıkulu süvarisi ve yaya askeri gibi birlikler Avusturya'da Leibgardist, Rusya'da Strelitsiy (tüfekçi) adı altında görülmektedir. Hatta büyük Petro modernleşme döneminde strelitsiy denen bu kapıkulu ordusunu tıpkı II. Mahmud'un yeniçerilere yaptığı gibi baskınlarla kaldırmıştı. Saray mekteplerinden hep hükümdara sadık memurlar yetiştirmek daima gelenekli devlet yapısında görülmektedir. Klâsik şeması ile kapıkulu sistemi Osmanlı tarihinde kısa ömürlü olmuş ve iktidarın odak merkezi de olamamıştır. 17. ve 18. yüzyıllarda imparatorlukta gözlenen değişim ve ortaya çıkan güç grupları, aslında bu değişik iktidar mihraklarının çok eskiden beri var olduğunu kanıtlar" (Ortaylı, 2008: 232).

Osmanlı yönetim yapısının Padişah ve imparatorluk geleneği ile beraber, hükümet işlerinin yürütüldüğü oldukça karmaşık ve kalabalık bir örgütten oluştuğuna dikkat çeken C. V. Findley, Osmanlı bürokratik teşkilatını şöyle ele almıştır: "Saray, saray okulu ve devşirme sistemi; divan veyahut da devlet işlerinin müzakere edildiği, şikâyetlerin dinlendiği ve elçilerin kabul edildiği meclisler; mahkemeler; medreseler; yeniçeri orduları; tımar sistemi; Babıâli'nin idarî teşkilatı... Yönetici sınıfı ise genellikle dört ana başlık altında toplamıştır: Saray hizmeti; askerî-idarî veya daha sonraları sadece askerî teşkilat (seyfiye); dinî teşkilat (ilmiye / ulema) ve son olarak da kâtiplik hizmeti (kalemiye) veya daha sonraları mülkiye olarak anılacak sivil bürokrasidir" (Mumcu, 2007: 48.). "Osmanlı imparatorluk idaresinin Avrupa örnek alınarak bakanlıklar sistemi doğrultusunda düzenlenmesi, bu şekilde başlamış olmaktaydı. Kısa bir müddet sonra, Çavuşbaşı, bazen ve pek de uygun olmayarak Adalet Bakanı'na benzetilen Divan-ı Deavi Nazırı; Başdefterdar Maliye Nazırı; Kaptan-ı Derya ise Bahriye Nazırı haline geldi" (Findley,2019:119-120). "Geleneksel Osmanlı kamu bürokrasisi, 19. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren köklü bir değişime uğramıştı." Bu değişim Tanzimat Dönemi'nde (1839-1876) artarak devam etti. Bakanlıkların yanında "Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye (1837), Meclis-i Dar-ı Şura-yı Askerî (1836), Meclis-i Umur-ı Nâfıa (1838), Meclis-i Maarif-i Umumiye (1846), Meclis-i Maliye (1846), Meclis-i Âli Tanzimat (1854)" gibi çeşitli meclisler kuruldu. Bunlar ilgili oldukları bakanlıklara danışmanlık hizmeti vermekteydi. Kısacası;

yürütme organı olarak bakanlıklar, danışma birimi olarak da meclisler, Osmanlı yönetim rejiminin yeni merkez örgütünü oluşturmaktaydı. Böylelikle 19. yüzyılın sonunda ve 20. yüzyılın başında, "Osmanlı mülkiye memurları yerel yöneticilik, diplomatlık, defterdarlık, müfettişlik, tahrir memurluğu ve hâkimlik gibi görevleri tıpkı Batılı meslektaşları" gibi yerine getirmeye başladılar (Findley, 1996: 6- 285-290).

"İttihat ve Terakki devrinde ise Babıâli; 1908-1909 tasfiyelerinden sonra dahi, 1789'da olduğundan çok daha büyük ve karmaşık bir örgüt idi. Başlıca daireleri, gittikçe diğer modern bürokrasilerin dairelerine benzer bir görüntü kazandı"(Findley,2019:289).

Osmanlı Devleti'nin ilk kurumsallaşma adımında, bürokrasi kavramı siyasi olarak kuvvetli padişahlara bağlı olan siyasi düzenin etkili bir unsuru iken, 16.yüzyılın ikinci yarısından başlayarak çözülme yaşanmaya başlamıştır. Meydana gelen bu çözülme oluşumunun temelinde ise bürokrasi kavramının iktisadi kaynaklara olan ihtiyaçlarının çoğalması ve sahip olduğu kaynakların bu gereksinimleri göğüsleyememesi olup, bunun neticesinde ise "sivil-asker -dini bürokrasi" padişahtan özerk siyasi muameleler ilerletmek için harekete geçmişlerdir (Heper, 1973: 36-39). III. Selim'in tahta yükseldiği süreçten itibaren (1789) Meşrutiyet'e kadar olan seneler arasında ise çözüm aşamasını durdurma çabaları sonucu "Bürokratik Yönetim Geleneği" olarak isimlendirilen bir siyasi vaka ve devir ortaya çıkmıştır. "Bürokratik Yönetim Geleneği" ve "Tarihi Bürokratik İmparatorluk Geleneği"nin egemen olduğu düzen ise, bürokrasinin siyasi rejim içinde özerklik kazanması ve yaygınlaşması neticesinde, bürokrasi teriminin üst mevkilerinin ülkenin yazısını kararlaştıracak politik savaşın temel noktasını meydana getirmesi olarak karşımıza gelmektedir (Heper, 1973: 30-53). "Bürokratik yönetim" göreneğinin cumhuriyetin oluşumu ile birlikte kesilmeden etkisinin 2000'li yıllara kadar uzandığı ileri sürülebilmektedir.

"Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne geçen en büyük iki miras; modernleşmeci bürokratik zihniyet ve merkez ile çevre arasındaki uzaklıktır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti, geleneksel patrimonyalizmin hakim bir unsur olduğu temel değerler bağlamında şekillenmiştir. Bu devleti, asker ve sivil bürokrasinden oluşan modern bürokratik elitler kurmuştur". Söz konusu devlet, bürokrasi tabanlı oluştuğu

ve bürokratlara bağlı kaldığından Heper onu "bürokratik devlet" diye adlandırmaktadır. "Türkiye devletini kuran modern bürokratik elit kesim, yeni kurulmuş bir devleti aydınlığa ulaştırmanın yolunun modernleşmeden geçtiğine inanmıştır. Dolayısıyla, devlet modernleşmenin taşıyıcısı olmuş ve bürokratik elit kesim de modernleştirici elit olarak faaliyette bulunmuştur (Heper, 1985: 46). Cumhuriyet bürokrasisi, kuruluş dönemlerinde öncelikle askeri bürokrasi ağırlıklı olmuş ve bu ağırlık sayesinde siyasal gücün artırılması hedeflenmiştir. Ancak, Atatürk ve İnönü de dahil olmak üzere lider kadro asker kökenli olmasına karşın, askeri bürokrasinin etkisinin azaltılması çabaları görülmüştür. Bu şekilde sivil bürokrasinin gücü artırılmaya çalışılmıştır" (Heper, 1974: 112).

"Heper'e göre, 15. ve 16. yüzyıl Osmanlı Devleti'nde, devletin bürokratik kurumlarında güçlü patrimonyal izler vardır. Yani devletin yapısı, kuvvetler ayrılığının olmadığı ve bütün güçlerin Padişah'ın şahsında toplandığı siyaset anlayışı ve yönetimine dayanmaktadır (Heper, 1977: 59). 18. ve 19. yüzyıllardan itibaren ise oluşan Batılılaşma süreci içinde bürokratik kurumlaşmada hukuki-rasyonel özellikler daha yaygın olarak görünmüştür" (Heper, 1977: 82).

Heper'e göre, "Türk kamu bürokrasisi hukuki-patrimonyal bir bürokrasidir. Bürokrasi kapsamlı bir hukuki düzen üzerine otursa da, kurallar patrimonyal özelliklere uygun olarak uygulanmaktadır" (Heper, 1977: 146).

Bürokrasi kavramının Cumhuriyetin ilk dönemlerinde iki önemli görevi bulunmaktaydı. Bu görevlerden ilki; yenilikleri geliştirerek devamını sağlamak, korumak ve yerleştirmektir, İkinci görevi için; iktisadi kalkınmaya devletin öncü olmasını istemektir. Bu sebepten ötürü bürokrasiye sunulan yaygın fırsatlar ve hukuki teminatlar tanındı. Gerçekleştirilen devletçilik stratejisinin de kırtasiyeciliğin iktisadi hayata büyük manada müdahalesine yol açmasına fırsat vermiştir (Çevikbaş, 2014: 85).

1.3. BÜROKRASİNİN VE SİYASETİN GÜÇ KAYNAKLARI

Yerleşik bir yapıya ve normlarla belirlenmiş katı kurallara dayalı bürokratik örgütlenme ile siyasal rejimlerin sunduğu çerçeve genellikle seçilmiş kişilerden oluşan

siyaset mekanizması arasındaki ilişki, genellikle gerilimli bir özelliğe sahiptir. Bu ilişkinin ortaya konulması, bürokrasi adı verilen yapının hangi özellikleri barındığının anlaşılması açısından kritik bir değer taşır.

Özellikle bürokratik teşkilatlanmaların, seçimle iş başına gelmiş olan siyasi otoriteler karşısındaki etkinliklerini arttırmaya çalışması sıklıkla gözlemlenen ve incelenen olgulardan birisidir. Bürokrasinin güç ve yetkiliğini arttırma çabası, genellikle demokratik yapıların zayıflamasına neden olmaktadır. Bunun en önemli sebebiyeti bürokratik yapıların hiyerarşik bir sistem içinde örgütlenmeleri ve çalışanların seçimle değil çoğunlukla atama yoluyla vazifelerine gelmeleridir. Bürokrasinin seçilmiş bireyler karşısında gücünü arttıran temel etkenleri de şu şekilde özetlenebilir (Gökçe, Göküş ve Kutlu, 2002: 54):

- **Bilgi ve Uzmanlık**: Bürokrasiyi baskın kılan en mühim özelliklerin başında bürokratların sahip oldukları bilgi ve uzmanlıkları gelmektedir. Karışık hizmetler ve vazifelerle alakalı hem yurttaş hem de siyasi seçilmişlerle karşılaştırıldığında bürokratlar çok daha fazla bilgi sahibidirler. Diğer taraftan teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren alanlarda sorgulanamaz bir deneyim ve uzmanlıkları bulunmaktadır. Bunun yanı sıra zaman içinde bulundukları vazife daha etkin çalışma yürütme yöntemleri öğrenme olanağına da sahiptirler. Bu sebebiyetle bürokratlar karar alma sürecinde doğrudan etkili olmakta veya alınan hükümlerin uygulamasında birinci dereceden etkileme sahibi olabilmektedirler.
- **Karar Verme İktidarı:** Bürokrasilerin bahsedilmek istenen ikinci güç kaynağı ise karar verme iktidarlarıdır. Hiyerarşik olarak teşkilatlandıkları için demokratik kurumlar veya parlamentoların tersine çok hızlı bir biçimde alınacak kararları görüşüp tamamlayabilirler. Diğer taraftan seçimle iş başına gelmemeleri ve bu aşamaların kamuoyuna kapalı olması, bürokratların hiçbir dış baskısı olmaksızın idari düzenlemeler yapmalarına imkân tanımaktadır. Son olarak mevzuat ve kanunnamede uygulamalara ilişkin bulunan boşluklar bürokratlar tarafından doldurulmakta ve bu durum da onların idare içindeki kuvvetlerini de arttırmaktadır.

- **Devamlı Bir Statü:** Bürokrasiyi baskın kılan bir diğer öğe de bürokratik personelin pozisyonudur. Seçilmiş siyasi şahıslar belli bir süreyle makamlarında vazifelerini sürdürürken, bürokratlar çoğunlukla çok daha uzun süreler boyunca işlerinin başında kalırlar. Bir diğer tabirle siyasi iktidarlar ve partiler değişse bile, bürokratlar mevki her zaman görevlerinin başında kalır. Memurluk profesyonel bir meslek olduğundan ötürü yasalara aykırı bir durum oluşmadıkça kamu görevlileri görevlerinden alınamazlar ve belli bir yaşa gelinceye dek emekli olamazlar. Bu durum da bürokratların seçilmiş kişilere göre nispeten daha deneyimli ve uzman olmasına olanak hazırlar. Sahip oldukları bu olanakları sayesinde bürokratlar kimi zaman istemedikleri kararları geciktirme veya bekletme şansına sahip olabilmektedirler. Bununla birlikte bürokratik yapılar içinde görev alan kimselere kurum içi veya dışı eğitimler ile nesnel değerlendirmeler yoluyla da sınıflarında yükselme imkânı da tanınmaktadır. Kariyer unsuru olarak bilinen bu uygulama yardımıyla çalışanlar kurumlarında yükselme ve kendilerini geliştirme fırsatlarına sahip olabilmektedir.
- **Özerk Yapılı Örgütler:** Bürokratları siyasi gruplara karşı üstün kılan bir diğer unsur bakanlık örgütlenmeleri hariç diğer kamu kuruluşlarının bağımsız yapıda olmasıdır. Bu yapılar dört veya beş yıl için iktidara gelmiş siyasi partilerin tesiri altında kalmaksızın çalışmalarını devam ettirebilme olanağına sahiptirler. Özgür yapılı kamu kuruluşları ve kamu iktisadi teşebbüs merkezi devlet örgütlenmesinden daha az etkilenerek çalışmalarını sürdürebilirler. Bu hâl onları siyasi gruplar karşısında daha bağımsız ve güçlü bir hale getirebilmektedir.
- **Planlama ve Bütçeleme:** Planlama ve bütçeleme bürokrasiye güç sağlayabilecek bir takım teknik araçlar içermektedir. Bürokratlar faaliyette bulundukları alanlarda uzman olduklarından daha etkin bir şekilde planlama ve bütçeleme faaliyetlerini yürütebilirler. Siyasi otoritenin bu alandaki yetersizliği onları bürokratlara bağımlı kılabilmektedir. Bu özellik de bürokratların seçilmiş karşısındaki avantajlarından birisi olarak değerlendirilebilir.
- **Örgüt İdeolojisi:** Bürokratik örgütlerin diğer kuvvet kaynağı ise örgüt ideolojisidir. Örgüt inançları ile siyasi bir partinin programında yer alan bütün

fikirler ve yargılar topluluğu anlaşılmamalıdır. Burada kastedilen örgüt ideolojisi, herhangi bir kurumun kendi alanında oluşturduğu görüşler ve anlayışlardan meydana gelen bir program anlamına gelmektedir. Bu sayede ise bürokratik örgütler ne zaman neyin yapılması gerektiği konusunda sağlam düşüncelere sahip olabilmektedirler. Bir kurum olarak biricik bir programa sahip olmaları ve bu program çerçevesinde örgütlenmeleri onları siyasi gruplar karşısında etkin bir güç odağı haline getirebilmektedir.

1.4. BÜROKRASİ KURAMLARI

Çalışmanın odak noktası olan Weberci bürokrasi anlayışının daha geniş bir boyutta değerlendirilebilmesi için, bürokrasi tartışmalarında öne çıkan belli başlı kuramcıların yaklaşımları ve söz konusu bu yaklaşımların Weber'in bürokrasi kuramı ile mukayese edilmesi önem taşımaktadır. Bu bakımdan ortaya konulmuş klasik ve çağdaş bürokrasi kuram ve modelleri bu başlık altında ele alınmaya çalışılacaktır. Bu yolla bürokrasi kavramı üzerinde sistemli olarak sayılabilecek görüşler ve belirli tanımlamalar kronolojik sıralamayla şu şekilde sınıflandırılabilir:

1.4.1 Karl Marx'ın Bürokrasi Üzerine Düşünceleri

Karl Marx bürokrasi kavramını üstü kapalı bir şekilde de olsa irdeleyen ilk teorisyenlerden birisidir. Marx bürokrasiyi tanımlarken temelde iki farklı fonksiyonuna gönderme yaparak çözümlemesini geliştirmektedir. İlk tanımlamasına göre bürokrasi bir iktidar aracıdır. Bürokrasi politik ve ekonomik olarak hâkim sınıfın diğer sınıflar karşısında kendisini korumak ve yeniden üretmek için kullandığı bir araçtır. Marx'ın tahlilinde politik hâkimiyet ekonomik üretim araçlarının mülkiyetine yaslandığından, bunları elinde barındıran sınıf hâkim sınıf olarak nitelendirilmektedir (Smith, 1988: 64).

Marx'ın modern kapitalist toplumlarda mevcut olan iki farklı sınıfın olduğunu iddia etmesidir. Bunlar üretim araçlarına, mesela sermaye ile üretimde kullanılan araçlara sahip kapitalist burjuva sınıfı ile ücretli emeğini satarak geçimini sağlayan proletarya sınıfıdır. Marx'a göre devlet egemen sınıfın çıkarlarını korumaya hizmet eder ve bürokrasi bunu yerine getirmek için gerekli olan sosyal ilişkilerin yaratılması için

önemli bir araç haline gelir. Bu sebebiyetle bürokrasi hem sınıflı toplumun vazgeçilmez bir sonucu hem de devletle ayrıştırılamayacak bir yapı taşıdır (Smith, 1988: 65).

Marx'a göre "devlet" kavramı, topluluğun bütün menfaatlerini değil sadece küçük bir azınlığın bireysel menfaatini temsil etmektedir. Dolaylı olarak "devlet" kavramı hükümran menfaatlerini kollayan düzenek haline gelmiştir. Marx buradan hareketle bürokrasi ifadesini ve bürokratların sınıf ilişkileri boyutuyla tespit etmeye çalışmaktadır. Ancak Marx, üretim aygıtlarına ehil olmadığından dolayı bürokratlarını bir zümre olarak kabullenememektedir (Özer, Akçakaya, Yaylı&Batmaz, 2015: 149). Marx, bürokrasi olgusunun kapitalist toplumlarda asıl işlevinin, "sınıf ayrımını ve egemenliğini" kuvvetlendiren ve sürdürülebilir yapısını tüm toplumlara dayatmaktan meydana gelen kavram olduğunu açıklamaktadır. Bununla birlikte bürokrasi kavramının bir diğer önemli vazifesi ise kendi umumi menfaatlerinin müdafaası ve onun hizmetçisi gibi göstererek, "sömürenle- sömürülen" arasında bir sınıfın üstünlüğüne dayanan yapının asıl tarafını gizlemektedir (Eryılmaz, 2010: 24).

Marx, sınıflı toplumun ortadan kaldırılması için onun sürekliliğini sağlayan devlet ve bürokrasi gibi araçların da ortadan kalkması gerekeceğini varsayar. Yaşamış olduğu 19. yüzyıl Batı Avrupa toplumsal sistemi üzerinden devlet aygıtı hakkında yapmış olduğu çalışmalar neticesinde bürokrasi ve yönetime ilişkin bazı değerlendirmelerde bulunur. Öncelikle bürokratik bir rejim yönetilen sınıflar içine giren orta sınıf, işçiler ve köylüler arasında bir ortaklık yaratmak için gerekli bir araçtır. Bürokratik araç yönetilenlerin memnuniyetini sağlamak için bu farklı toplumsal grupların sorunlarını tek bir potada eritip çözümler üretebilmelidir. Bürokrasinin hem siyasi hem de idari bilgi tekeli olmalıdır. Varlığını devam ettirebilmek için hem personel istihdamında hem de ekonomik kaynaklar üzerinde denetimi olmalıdır (Smith, 1988: 66).

Son olarak unutulmaması gereken bir diğer önemli olgu ise, Marx'ın bürokrasiyi bağımsız bir yapı olarak görmemesidir. Ona göre bürokrasi egemen sınıfların yönetimini sürdürmek için devletle bütünleşmiş bir yapı olarak tanımlanır. Dahası bürokrasi toplumsal üretim süreci içinde bir role sahip olmadığı için üretici olmayan bir vasıf da taşımaktadır. Emeğin yarattığı ürünler üzerinden bir pay alarak

devamlılığını sağlayan bu yapı, toplumun denetimini sağlamak için çalışır (Mouzelis, 1975: 9).

1.4.2. Max Weber 'in Bürokrasi Üzerine Düşünceleri

Alman asıllı ünlü düşünür Max Weber, bürokrasi konusunu sistemli ve detaylı bir şekilde ele alıp inceleyen ilk sosyal bilimcidir. Weber'in, modern örgütler, kapitalizm, siyasi güç ve karşılaştırmalı dinler tarihi konularındaki görüş ve tahlilleri, onun sosyolojide haklı bir şöhrete kavuşmasını sağlamıştır. Weber'in sosyolojideki büyük şöhreti onun 1950'lerde Amerika Birleşik Devletlerinde yeniden keşfedilmesinden ve yorumlanmasından sonra gelişmiştir (Mardin, 1990:101-104).

Max Weber organizasyonların inşası dahası prosedürleri üstünde yapmış olduğu çalışmalar neticesinde geliştirdiği bürokrasi, prototipini "ideal tip" olarak kavramlaştırmıştır. Burada ele alınan "ideal" nosyonu, "arzulanan", "olması istenilen", şu ya da bu şekilde "iyi" ya da "üstün" anlamına denk gelmez ve o şekilde değerlendirilemez. Dolayısıyla da ideal tip, gerçek tipin egemen hali olarak değil de, sadece ciddi ve tam olarak benzeri olmayan "saf" demektir. Saf anlamında ideal tip ise, belirli bir sosyal tipe ilişkin bütün özelliklerin bir araya getirilip ve yine belirli bir sosyal olgu tipine uzak olan özelliklerin bir kenara bırakılması anlamına gelen kavramsal bir izlek fonksiyonuna sahiptir (San, 1971: 24-25).

Weber'e göre ideal bir tip olarak bürokrasi, gerçekte temiz ve bütün tarafıyla aranan bir form değil, çok daha akli bir adlandırma ve betimleme; kavramsal bir çerçeve ve de kalıp olarak anlamlandırılmaktadır. Bu şekilde mevcut haliyle örgütler de belli bir ideal tipe yaklaştıkları ölçüde bürokratiktir (Abadan, 1959: 54; Eryılmaz, 2000: 198). İdeal tip kategorisi ile güdülen düşünce, soyut bir zihni yapıt olan ideal tiple gerçek hayatta görülen somut olayların mukayesesini yapmak, bu yolla bütün benzerlikleri bulmak ve farklılıkların ise sebeplerini araştırmaktır (San, 1971: 26).

Weber "ideal tip" kavramını düşünsel zihinsel bir dizayn olarak incelemiştir. Gerçeklikte karşılığının olmamasıyla beraber, tasarımlamak bu idealleşen perspektife en benzer tür ne ise, onu ciddiye almak hususu doğrultusunda çıkarsamalar da bulunmuştur. Weber bir eserinde, "olgular dünyasına, sadece belirli oranlarda nüfuz

etmeyi sağlayacak kavramlar belirleyerek eğilebilme olanağına sahibiz ve bu kavramlar hiçbir zaman bize gerçekliğin bütünü hakkında bir bilgi sağlayamaz" diyerek, "ideal tip" ile olgular dünyasını anlamlandırma çabasına işaret etmekte; ancak onun gerçekliğin mutlak bir temsiliyeti olmadığına da dikkat çekmektedir (Özlem, 1990: 106). Buradan da anlaşılacağı üzere ideal tip, sosyal görüngünün tahlil edilmesi ve açıklanmasına doğruca katkı sağlayacak analitik bir araç olarak kabul edilmektedir.

Toparlamak gerekirse Weber, "*bürokrasi* "adı verilen kurumsal yapının ne tür özellikleri içinde barındırabileceğini saf ve ideal tip üzerinden analiz etmiştir. Bu bağlamda bakıldığında bürokrasi genel birtakım özellikleri birlikte değerlendirildiğinde onun, bütün bürokratik mekanizmaların meydana getirdiği sosyal ağ ve denetim mekanizmaları ile beraber, işgücü organizasyonu ve iş yönetiminin ilerleyişi açısından vasıflı ve uzmanlaşmış bir düzen oluşturduğu söylenebilmektedir. Weber'e göre "rasyonalizasyon" olarak adlandırılan Batı'nın genel toplumsal ve ekonomik yapısının temel ve mecburi ögelerinden bir tanesi olarak anlamlandırılan bürokrasi kavramı, bir kez oluşturulduktan sonra ortadan kaldırılması en güç sosyal yapılar arasında yerini almaktadır (Weber, 1978: 987-988). Bürokrasi kavramının ortadan kaldırılamaz oluşuna dair karakteristiği Weber tarafından şu örnekle daha da çarpıcı bir şekilde anlatılmaktadır. Sözgelimi düşman bir ülke tarafından işgal edilen bir devlet kurumu ve bürokratik yapısı, düşmanın yüksek dereceli memurları değiştirmesi dışında, neredeyse birebir şekilde işlemeye devam edecektir. Weber'e göre şiddet yoluyla gerçekleştirilen bir toplumsal devrimde bile, bürokratik mekanizma eskiden olduğu gibi işlemeye devam eder (Weber, 1978: 224).

Weberyen bürokrasinin en belirleyici özelliği, bürokratik otorite ve gücün yasalarla düzenlenmiş bir yetki alanına sahip olmasıdır. Bürokratik otoritenin bütün yetkilerinin sınırlandırılması ya da öngörülebilir şekilde saptanması ve kontrol edilebilir bir zeminde yürütülmesine yardımcı olmaktadır. Bu anlamda, geleneksel idarelerin bürokratik idareler karşısındaki yeri, Weber'in gözünde, mekanik olmayan üretim biçimlerinin, makineler karşısındaki konumuna da benzetilebilir. Weber bu yüzden bürokratik örgütlerin, sadece teknik anlamda bir üstünlüğe sahip olduğunu düşünür ve bu üstünlüklerin de altında yatan sebepler ise "hız", "devamlılık", "gizlilik", katı

hiyerarşik yapılanma" ve de "gayri şahsilik" özelliklerinden kaynaklanmaktadır (Kundakçı, 2016: 83-84).

Weber, bürokrasi söz konusu olduğunda, onun daha çok unsur ve hususlarını belirtmekle yetinmiş, detaylı terminolojik bir tanımına yer vermemiştir. Weber'in ideal bürokrasi kavramı, kavramın inşa edici ve işlevsel hususlarının ele alınması üzerine kuruludur. Weber teorisinde belirtilen bu özellikler de şu şekilde sınıflandırılabilir (Weber, 1986:192-194):

- **Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı**

  "Bürokratik yapılarda" gayelerin uygulanması için gereken bütün sistemli çalışmalar, kamusal vazife olarak belirlenen mutlak bir form da dağıtılmıştır. Bu belirtilen işlevlerin yerine getirmek için yapılması gereken buyrukları verme yetkisi ve müeyyide ve kuralara bağlı kılınmıştır. Vazifelerin sistemli ve devamlı olarak icra edilmesi halinde; gerekli olan yetkinin kullanılması, sistemli olarak belirtilen buyrukları kapsamıştır.

  Weber'e göre anlatılmak istenen ise yasalara endeksli kamu yönetimindeki "bürokratik otorite" ve buna bağlı unsurlardan oluşur. Özel ekonomik yapılarda ise bunlar, bürokratik "iş yönetimini" oluşturmaktadır. Siyasal ve dinsel topluluklarda ise bu anlamda bürokrasi, yalnızca "çağdaş devlette" tam anlamıyla gelişmiştir. "Özel ekonomi" sektöründe ise, sadece kapitalizmin en belirgin kurumlarında görülür. Weber'e göre, sabit yetki alanları olan yerleşmiş kamusal otorite, tarihte kural değil, tam tersine bir istisnadır. Bu durumdan dolayı süregelen, Doğunun eski büyük siyasal inşalarında, Germen ve Moğol İmparatorluklarında ya da çoğu feodal yapılarında bile yoktur. Tüm bunların hepsinde, hükümdar, en mühim işleri şahsi mutemetleri, sofra arkadaşları veya saray gündelikçileri aracılığı ile yürütür. Bunların görev ve yetkileri belli sınırlarla belirlenmemiş; yalnız her yeni durum için geçici olarak anlamlandırılmıştır (Weber, 1986:193).

- **Otorite Hiyerarşisi**

  Weber'e göre bürokratik örgütün inşası ve yapılanması, otorite hiyerarşisine göre tasnif edilir ve idari vazifeler hiyerarşik bir düzen içinde yürütülür. Bu

dizge sayesinde her bir alt birim, üst birimin denetim ve gözetimi altına girer. Birçok ussal bürokratik örgüt biçimi, en üstte bir kişi ile temsil edilir. Bu idari hiyerarşide olan herkes, kendi yönetimi altındakilerin karar ve faaliyetlerinden dolayı, üstlerine karşı sorumludur. Hiyerarşik düzen ise, yönetilenlere, alt birimlerin eylem ve işlemlerine karşı üst makamlara başvurabilme imkânı sağlar. Weber'e göre hiyerarşik düzende yetkilerin ögeleri, tüm bürokratik yapılarda görülür. Dolayısıyla, başta kamu kurumları olmak üzere; büyük parti örgütlerinde ve özel teşekküllerde de geçerlidir (Eryılmaz, 2002: 61).

- **Yönetimin Yazılı Belgelere Dayanması**

  Çağdaş bürokrasinin yönetimi, yazılı belgelere (ya da dosyalara) dayanır. Bu dokümanlar, gerektiğinde kullanılmak üzere muhafaza edilir. Söz konusu dokümanların yazılması için geniş bir çalışanlar ve kâtipler kadrosu istihdam edilir. Resmi görevleri yürüten memur kadrosuna, yönetimin maddi aygıtı ve dosyaları ile birlikte "daire" denir. Özel sektörde ise tanımlamak gerekirse, genellikle "büro" adı ile nitelendirilmektedir.

  Bürokrasinin kırtasiyecilik deyimiyle eş değer anlamda kullanılması, bu fonksiyonundan kaynaklanmaktadır.

- **Uzmanlaşma**

  Bürokrasinin üstlendiği çalışmaların sürdürülebilmesi için işbölümüne ve belli bir plan dâhilinde sistemli çalışmaların yapılması gerekmektedir. Çünkü işbölümü yanında uzmanlaşma da gerektirmektedir. Dolayısıyla uzmanlaşma, bürokrasinin dış çevreye hatta kendi içindeki bölümlere kapalı bir dünya yaratmasını da kuvvetlendirmektedir. Daire ya da büro yönetimi, köklü bir uzmanlık eğitimini gerektirir. Çünkü uzmanlaşma, iş bölümünün bir neticesidir. İşbölümü ile ortaya çıkan çeşitli çalışmalar alanlarında çalışan kişiler, yaptıkları işte kısa zamanda uzmanlaşırlar. Uzmanlık eğitimi ise, devlet memurları için olduğu kadar, özel teşekkül de çalışanları içinde oldukça önemlidir.

- **Gayri şahsilik**

  İdeal bir memur, işleri, sevgi ve nefret gibi özelliklerden duygusallıktan uzak, tümüyle gayrişahsî şeklî kurallara göre yürütür. Bürokraside memurun vatandaşlara karşı hareketleri, kişisel düşüncelere göre değil, akılcı bir yönetim anlayışına dayanır. Şayet bir memur, arkadaşlarına ya da vatandaşlara karşı

baskın bir sevgi ya da nefret duygusu barındırıp bu şekilde hareket ederse, objektiflikten ve eşitlikten uzaklaşır. Kamusal işlerde, kişisel düşünceleri bir tarafa bırakmak, yanlı davranıştan kaçınmak olduğu kadar, verimlilik esasından da ön koşul niteliği taşımaktadır. Gayri şahsilik, Weber bürokrasinin hususi bir anlamı olarak kabul görmektedir. Bu kural, görevlilerin mantık dışı hareketlerine engel olmak ve yapılan ve yapılması gereken bütün işlerin kuralına göre hareket etme düşüncesine yöneliktir (Weber, 1986:194).

- **Kariyer Yapısı**

  Bürokraside adlandırılan memuriyet bir "meslektir". İşe almalar, belirli vasfa bağlı olarak özel sınavla sağlanır. Memurun seçimi, ailesinin toplum içindeki yeri ya da siyasi mensubiyet gibi özelliklere göre değil, tümüyle işin gerektirdiği teknik niteliklere göre yapılır. Memur, kamu hizmeti hiyerarşisi içinde kendine bir kariyer edinmeye çalışır, alt basamaklardan üst görevlere doğru, uzmanlıklarına ve kıdemlerine bağlı olarak ilerler. Bürokratik örgütte istihdam, teknik niteliklere dayandırıldığı için, keyfiliğe karşı önlem alınmıştır. İster özel bir büroda, ister bir devlet dairesinde çalışsın, çağdaş memur, yönetilenlere nazaran apayrı bir sosyal itibar kazanmak ister ve genellikle de bu çabasını sonuçlandırır. Memurun sosyal pozisyonu, rütbe yapısının emredici kurallarınca garanti edilir.

- **Kurallar Sistemi**

  İşyeri yönetimi, belli bir istikrarı ve kapsamı bulunan, öğrenebilir genel kaidelere bağlıdır. Bürokraside işler, birbirleriyle bağlantılı soyut kurallar tarafından yönetilir ve bu soyut kurallar, belirli olaylara bağlı kalarak uygulanır. Belirlenen olaylar konusunda karar alınırken, önceden belirlenmiş soyut ve genel kurallara göre hareket edilir. Çünkü her bir durum için yönerge beklenmez. Hukuk, kamu yönetimi ve iş idaresini içerir. Weber'e göre, çağdaş işyeri yönetiminin kurallara indirgenmiş olması, doğrudan doğruya yapılan işin doğasından kaynaklanır. Bürokrasi, herhangi bir kişiye değil, soyut kurallara dayanır. Memurun bağlılığı, üst konumundaki amire değil, makamına ya da yaptığı ve yapacak olan görevedir. Kurallar sistemi, bürokraside çalışanların sorumluluklarını ve kendi aralarındaki ilişkilerini de belirler.

Bir örgütü, az ya da çok bürokratik yapılan husus hakkında, kuralların varlığı ve uygulanması değil, aynı zamanda da kuralların niteliğidir. Lakin bu konu hakkında da feodal dönemde de örgütsel işlemler, belirli kurallara göre yürütülmekte ve yapılan çalışmalar kontrol edilmekteydi. Aradaki fark ise, feodal dönemdeki kurallar, ussal düşünceye ve teknik bilgiye dayalı değil, geleneklere ve töreye dayalıydı. Kuralların akılcı düşünceye dayanması, ideal tip bürokrasiyi, diğerlerinden ayıran en önemli hususdur (Mouzelis, 1975: 39).

- **Kamu ve Özel Hayatın Ayrışması**

  Kamu hizmetlerinin modern organize oluşu, kaide olarak, formel dairede çalışan personelin spesifik meskeninden ayrıştırdığı gibi, bürokrasi de, genel anlamda formel etkinliği ile spesifik hayat konumunu birbirinden ayırmıştır. Kamu fonları ve gereçlerii ile resmi personelinin özel mülkleri arasında da herhangi bir bağlantı bulunmamaktadır. Kural olarak benimsenen, kamusal merciinin evden; çalışma haberleşmelerini hususi yazılar; ferdî variyet ayırmaktadır. Çağdaş çalışma idare tipi ne kadar yerleşmekteyse bu ayrımlar o kadar netlik kazanmıştır. Bu durumun neticesi ise, özel sektörde ve kamu sektöründe değişimler yaşanmıştır. Bireysel çalışma alanlarında ki norm, büyük müteşebbisler de dahil olmak üzere geçerliliğini korumaktadır. Weber'e göre bu durum, uzun bir gelişme aşamasının sonucunda ortaya çıkan ürünüdür; sürecin başlangıç noktaları Orta Çağlara kadar uzanır.

Bürokrasi, özet olarak, işbölümü, resmi yetki alanı, otorite hiyerarşisi kurallar sistemi, yazılı belgeler, kamu ve özel hayatın ayrıştığı, gayri şahsilik ve liyakati esas alan ve benimseyen bir örgüt biçimidir. Diğer bir deyişle ise, Weber'e göre "*bürokrasi*", bir yönetim biçimi değil, yazılı kurallara göre işlerin profesyonel ve alanında uzman görevliler tarafından yürütüldüğü bir örgüt biçimidir. Bu örgüt biçimi, sadece devlete özgü değildir; özel sektörde de bu örgütlenme biçimi yaygın olarak görülmektedir. Çünkü kısaca anlatılmak istenen alanında uzman ve tecrübesiyle yapılan işlerin daha düzenli ve organize olmuş şekilde elde edilmesi planlanan ve düşünülen amaca hizmet etmesini sağlamaktır.

Weber, bürokrasi olgusunu bir örgüt sorunu olarak ele almış ve dile getirmiştir. Onun için önemli arz eden, toplumsal muadelelerin "ussal" olarak düzenlenmiş bir örgüt

tarafından yürütülmesidir. Weber, ussallığın yanına, bir de, "yasallık" unsurunu eklemiştir. Bürokratik örgüt, akılcı olduğu kadar, soyut düzeyde ifade edilmiş sistematik hukuk kurallarına bağlı olarak işleyecektir. Bu yasal rasyonel bürokrasi tipi, kişisellikten ve politikadan arınmış bir yapı olduğu için de, her siyasi iktidara eşit düzeyde verimlilik ve etkinlik düzeyinde hizmet sunacaktır. Belli olan en meşakkatli siyasi yönetim teorisi olan bürokrasi kavramı, patriarkal çağda oluşmuş ve de gelişmiştir. Lakin modern anlamda bürokratik örgütlenmenin gelişimi "ulus-devlet "anlayışının gelişimi ile aynı paralelde gerçekleşmiştir (Başaran, 1984: 16).

Bu gelişim seviyesi aşağıda olduğu gibi ele alınacaktır. Rasyonel yönetim şekli olarak bürokrasi kavramının kökenlerini Roma ve Çin İmparatorluğuna, yenilikçi bürokrasinin köklerini ise 18. asır Prusya ve 19. asır Napolyon devri Fransa'sına götürebiliriz (Abadan, 1959: 20)

Devletin ve ona bağlı örgütlerin daha fazla görünür hale gelmesi ve gündelik hayatta toplumla iççice geçmesi beraberinde devletin imajını bir mesele haline getirmiştir. Devlet örgütlenmelerinde görev yapan insanlarla vatandaşlar arasındaki ilişkilerin nasıl olması gerektiğine dair birçok tartışmanın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bunun yanı sıra devletin daha fazla görünür hale gelmesi yurttaşların birtakım yeni istekler ile ihtiyaçlarını gündeme getirmesinin de önünü açmış bulunmaktadır (Eryılmaz, 1993: 1). Sonuç olarak da devletin var oluşundan bu yana zaman ve mekân ayırt edilmeksizin varlığını sürdüren devlet örgütlenmesi ve bürokrasi olgusu güncellik kazanmıştır. Bir diğer deyişle de devlet örgütlenmesi içinde idari görevler üstlenen kişilerin tamamı için kullanılan bürokrasi olgusu gittikçe daha fazla dile getirilir olmuştur.

Başka bir ifadeyle de bürokrasi "emir komuta" zinciri ve kurallara itaati meşrulaştırmak için öne sürülen bir yönetim sistemini ifade etmektedir (Eryılmaz,2012: 262). "Weber'e göre bürokrasi; işbölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayri şahsilik, disipline olmuş bir yapı ve resmi konumlardan oluşan bir kurum şeklidir". Başka bir perspektifle bakıldığında Weber'e göre bürokrasi akılcılık ve hukukun üstünlüğüne dayalı ve diğer

örgüt kuramlarından üstün yanları bulunan modern bir yönetim şeklidir (Başaran, 2000: 53).

Bahsedilen bu kavram ile özellikle var olan ya da normatif anlamda var olmasını arzu ettiği bir kuramsal yapıdan konuşmaktan ziyade somut bir takım analizlerini açıklığa kavuşturmak için bu kavramı yardımcı ve ideal bir tip olarak detaylandırmıştır. Weber bürokrasi adı verilen kuramsal yapının ne tür özellikler barındırabileceğini ise bu saf ve ideal tip üzerinden analiz etmiştir. Geniş gruplar şeklinde beraber çalışan kişi ya da kişiler belli bir başlangıç noktasından sonra akli kurallara göre teşkilatlandırıp bu şekilde kumanda edilmektedir. Bu eşik ise doğrudan birbirine uygun ilişkilerin kaybolduğu büyüklük olarak karşımıza gelmektedir. Sözgelimi her çeşit devasa ölçekli toplulukların bürokratik bir formda birlik olmaları gerekmektedir. Bu nedenle bürokrasi kavramı büyük ölçekli bir organizasyon olarak ifade edilmiştir.

"*Çağdaş devlet her yerde bürokratikleşmektedir*" diye ifade eden Max Weber feodal oluşumlu ulusların siyasi örgütlenmelerinde bürokrasi teriminin yer aldığını vergi toplamak, hakkaniyetli olmak gibi bürokratik etmenlerin yüz yüze ilişki ve sadakat bağı esasları üstündeki aristokratik bir kesit tarafından organize edildiğini belirterek modern bürokrasi kavramının doğuşunu kapitalizmle başlatmaktadır (Şaylan,1974: 23). "Başkalarının davranışlarını kendi isteklerine zorla uydurabilme olanağım ifade eden" egemenlik olgusu birden çok kişiyi; bir emreden ile bir emre itaat etmeye hazır kişi/kişileri içermektedir. "Bir kişinin egemen olması emrine itaat etmeye hazır kişileri bulma şansına bağlıdır. Egemenlik olgusunda temel sorun emre itaat edenlerin hangi nedenlerle, otorite sahibinin emirlerine boyun eğdikleri hususudur".

"İnsanlar birbirlerine haksızlık ede ede haksızlığa uğraya uğraya, birinin tadını, ötekinin acısını duymuşlar. Haksızlığa uğramaktan sakınamayacaklarını, haksızlık etmeyi de her zaman beceremeyeceklerini anlayınca, bir anlaşmaya varmayı düşünmüşler, kanun koymuşlar, kimse haksızlık etmeyecek, haksızlığa uğramayacak diye. Kanunun buyurduğuna, kanuna uygun olana da doğru demişler. İşte doğruluğun kaynağı, özü budur" (Platon, 1992: 50).

Weber, organizasyonların "bürokratik" olarak inşa edildikleri, özellikleri, neden ve nasıl gelişim gösterdikleri ve bu oluşumlarda toplumdaki farklılaşmaların neden olduğu, öbürkü idare formları karşındaki faaliyetlerinin düzeyi gibi mevzularındaki karışıklıkları gidermeye çalışmıştır.

Weber, bürokrasi terimini, kaidelerle belirlenmiş olan, belli ve kamusal yetki alanı, hiyerarşik ve seviyeli yetki düzeyleri, "astların – üstler" tarafından sıkı denetlenmesi, idarenin yazılı belgelere dayanması, çalışanların bilirkişilerden oluşması, istikrarlı ve sürekliliği olan bir düzenlemenin, gizlilik ve gayri şahsilik, gibi kurallar üstüne inşa edilmiştir. Bu kurallar "geleneksel yönetim modeli" içinde geçerliliğini devam ettirmiştir.

Özetle Max Weber'e göre bürokrasinin özellikleri şu şekilde belirtilebilir (Eryılmaz, 2000: 209)*:*

- Bürokratik yönetim sisteminde personel verimli ve etkili çalışabilmesi için, kurallara sıkı bir şekilde bağlı kalarak hareket etmelidir.
- Bürokrasi, rasyonel düzenlemelere göre işleyen bir mekanizma değildir.
- Bürokratik örgüt yapısı otoritenin üstlerde oluşmasına imkân sağlamakta, orta ve alt kademe yöneticilerinin üstünlük kullanmalarına olanak tanımamaktadır.
- Weber işbölümüne dayalı uzmanlığın resmi hiyerarşik otoriteyi etkisiz hale getirebileceğinin farkına varmamıştır.
- Bürokrasi rutin hale dönüşen bir işleyiş ve görev düzenine dayanır.
- Bürokratik örgüt yapısı gitgide kapalı bir sistem haline dönüşmekte ve verimsizleşmektedir.
- Bürokraside memurun etkinlik ve verimlilik amacıyla konulmuş bulunan bürokratik kural ve teknikleri kullanmak misal sorumluluktan kaçmaları mümkündür (Aykaç, 1997: 66).

Bürokrasi kavramını düzenli ve geniş bir formda ilk ele alan bilim adamı Alman sosyal bilimci ve ekonomist Max Weber'e göre "bürokrasi" kavramı ihtisas yapan bir fonksiyonu gerçekleştirmek ve çok sayıdaki bireyin aralarındaki beraberliğin devamlı şekilde teşkilatlanmasıdır (Aydın, 1998: 163). Günümüzde ise Weber'in adı, "bürokrasi" terimiyle neredeyse tamamlanmıştır. Yenilikçi kamu yönetimi, işletme

bilimi, siyaset sosyolojisi, gibi modern organizasyonları ele almak için hareket noktası olarak "Weberyan Bürokrasi" kavramını ele almaktadır (Eryılmaz, 2002: 44).

Max Weber, ideal bir bürokrasinin ayırt edici belli başlı hususlarını da kısaca şu şekilde sıralamaktadır:

- İşlevsel uzmanlaşmaya dayanan işbölümü,
- Açıkça belirlenmiş hiyerarşik yapı,
- Organizasyonda uygulanacak soyut norm dizisinin varlığı,
- Organizasyon içinde gayrı şahsî ilişkiler,
- Personelin teknik yetenek temeline göre seçilmesi ve terfi ettirilmesi,
- Yasal yetkinin kullanılması,
- İş ile iş görenin birbirinden ayrı tutulması,
- Organizasyona yönelik gelebilecek dış müdahalenin önüne geçilmesi,
- İş görenlerin iş güvenliklerinin sağlanması,
- İş görenlere ücret ve/veya maaş ödenmesi (Çelik, 1988: 25).

Öte yandan Weber'e göre bürokrasi, modern çağa damgasını vuran vazgeçilmez bir yapı olma özelliğini siyasal hayatın da bürokratik normlara dayalı olmasına bağlar. Çünkü ona göre salt süreklilik değil, verimlilik ve işlerin gayr-i şahsi normlar üzerine yürümesi, modern siyasal hayatın önemli bir özelliğidir.

1.4.3. Weber'e Göre Bürokratik Memurun Nitelikleri

Max Weber'in kullandığı"memur" ifadesi, çok yönlü işlerde ki personeli kapsamaktadır. Orduda vazife alan subaylar, devlet dairelerindeki çalışan personel, din adamları ve fabrika idarecileri hep memur olarak değerlendirilmektedir. Memur, vaktinin çok büyük bir bölümünü ofiste geçiren, yazılı emir ve buyrukları tahlil eden ve uygulayan kişilerdir. Weber, seçimle görev başına gelen çalışanları, "bürokratik memur" kavramının dışında tutmaktadır. Bu yüzdende onun terminolojisinde memur, atama ile işbaşına gelen ve görev ve sorumluluklarını yerine getiren kişidir. Weber'e göre görevlendirmeyle işbaşına gelen vazifeli personel, teknik açıdan doğru ve hassas görevini yapar ve çalışır; nedeni şu ki öbürkü taraftan bütün her şey sabit olarak tutulduğunda onun atanışında ve geleceğinde sadece fonksiyonel gerekçe ve nitelikleri

ağır basmış olması ihtimali daha yüksektir. Yöneticilerinin seçimle belirlemesi, hiyerarşik bağımlılığın sert tavrını da yumuşatır. İlke olarak benimsenen bu yolla seçilen bir personelin, üstüne karşı özgür bir konumu vardır. Seçimle işbaşına gelen çalışan, pozisyonunu "yukarıya" değil, tam olarak "aşağıya" borçlu bulunmaktadır (Weber, 1986:196). Dolayısıyla da kendini seçmiş olan kütleye karşı görevlidir. Bu mesuliyetlini ise görevlerinde sergilemektedir.

Weber'e göre bürokratik memurda bulunması gereken özellikler, şu şekildedir:(Eryılmaz, 2013:70):

- "Memuriyet" bir ekoldür. Memurun vazifesi, onun tek görevidir. Memurun görevi, alışılagelmiş hâllerde iş akdi doluncaya dek sürmektedir. Özel kesimde görev alan bir çalışanın aksine, memurun "iş güvencesi" bulunmaktadır. Bunun dışında, istediği her an vazifesini bırakabilir.
- Memur, kurum ya da yönetici karşısında şahsî olarak özgürdür, esir değildir. Onun vazifesi, kanunlarla belirtilen gayrişahsî vazifeleri yerine getirmektir.
- Memurların işe alınması, mesleki ehliyete göre yapılır. Memurun ehliyeti, diploma ve özel sınavlarla ölçülür.
- Memur, bir sözleşmeye göre, yüksek bir yetkili tarafından atanır.
- Memur, aylık maaşa ve genellikle de emeklilik hakkına sahiptir. Maaş, onun hiyerarşideki pozisyonuna ve kıdemine göre tespit edilir.
- İdari içinde bir kariyer sistemi bulunmaktadır. Memur, bu kariyer sistemi sayesinde göreve başladığı basamaktan daha üst makamlara doğru yükselebilir. Yükseltme, kıdem, liyakat ve üstlerin değerlendirmelerine göre yapılır.
- Memurun yaptığı iş ve bu işle ilgili araç ve kaynaklar, kendinin malı değildir.
- İster özel bir büroda, ister bir devlet dairesinde çalışsın, çağdaş memur, yönetilenlere kıyasla farklı bir sosyal itibar kazanmak ister ve genellikle de bunu elde eder.
- Memur, iyi düzenlenmiş bir disiplinin ve kontrol sistemine tabidir.

Memurla ilgili yukarıda belirtilen ve anlatılmak istenen bu nitelikler, Weber 'in hukuksal ussal bürokrasi tipinin en temel unsurlarındandır ve geleneksel personel sistemlerinin temelini oluşturmaktadır. Bürokratik memurun, vazifesini yerine getirme

usulüne bakılırsa, Weberyen bürokrasi modelinde takdir hakkının, sert izlek ve kurallarla en aza indirgendiği ve azaltıldığı şüphesizdir. Keyfi uygulamaları engellemeyi amaçlayan bu kurallar, bireysel girişim ve takdir hakkına çok fazla yer bırakmamaktadır. Bürokrat, olayların birçoğunda ise, belirli bir yol izlemeyi buyuran bir düzenekte basit bir çark olarak anlamlandırmıştır (Mouzelis, 1967: 41).

Weber, bürokrasi kavramını geniş bir çerçevede ele almış ve değerlendirmiştir. Bürokratikleşme süreci sadece, kamu yönetimi ile sınırlı değildir. Bürokratikleşme kavramı, ussal örgüt tipinin, kamu sektörü içindeki veya dışındaki tüm sosyal kurumlarda (ordu, kilise, siyasal partiler, dernekler, ekonomik işletmeler vb.), idari düzenlerde hükümran hale gelmiştir. Weber'e göre bürokratikleşme, aynı anda insani ilişkilerin ve zihniyetin giderek rasyonelleşmesi olarak açıklanabilir. Weberyen anlamda rasyonellik ise, araçların amaçlarına ve faaliyetlere uygunluğunu ifade eder. Bürokratik bağlamda rasyonellik ise, verimlilik olarak ifade edilir. Şöyle ki en kazançlı araçlar, amaçların gerçekleştirilmesi için seçilirse, ancak o takdirde örgüt akılcı ve amacına hizmet etmiş olabilir. Weber'e göre rasyonellikse tam bu durumda ortaya çıkan ve çıkma ihtimali bulunan, tüm davranışları olanca verimliliğe yönlendirmeye çalışan bilimsel bilgiyi kullanırken kalıcı kuralların uygulanmasıyla elde edilir (Mouzelis, 1976:52).

Weber, anlatmak istediği önceki bürokrasilerde bazı akılcı çözüm ve özelliklerin bulunabileceği kabul etmekte, lakin bu özelliklerin tek başına onların hukuksal rasyonel bürokrasi olmasına yetmeyeceğini de özellikle belirtmektedir. Şöyle açıklamak gerekirse patrimonyal bürokrasilerde, büyük bir ölçüde gayrişahsî yetki alanı olan hiyerarşik bir örgüt yapısı bulunabilmektedir, ancak makamlarda da, köleler gibi özgür olmayan memurlar ve çalışanlar yer almaktadır. Bu sebeple patrimonyal bürokrasi, kölelik sisteminin yaygın olarak yaşandığı dönemlerdeki idari örgütleri anlatır. Bu örgütlerde doğuştan gelen değerler ve statüler, bireysel işlerle kamu işlerinin birbirine karışması gibi unsurlar hâkim nitelik özelliği barındırmaktadır. Hükümdarın otoritesi, "resmi" ve "özel" alan bakımından bir ayırıma tabi tutulmamıştır. Modern ya da yasal rasyonel bürokrasi, şahsi olarak özgür memurlara dayanır. Sadece Weber değil, kamu yönetimi ve bürokrasi tarihi ile uğraşan ve bu konuda ki düşünürlerin çoğu, Avrupa'da ve başka yerlerde idari gelişmenin ve

değişimin modern devletin ortaya çıkışının, geleneksel otorite anlayışından rasyonel otorite anlayışına geçişle alakalı olduğunun farkına varmışlardır (Eryılmaz,2013:72).

1.4.4. Robert Michels "Oligarşinin Tunç Kanunu"

Elitist düşünce yapısının ilk sırada akla gelen isimlerinden olan Robert Michels'e göre, bürokratik organizasyonların toplum yapısına tesirlerini ele alan Max Weber'den değişik olarak ilgisini geniş ölçüde organizasyonların iç meselelerine yöneltmiş bu tarafıyla da, örneğin, çıkarımlarını Weber'in kaldığı yerden başlatmaya özen göstermiştir (Fişek, 1979: 78). "Robert Michels" modern topluluklarda giderek çoğalan "bürokratikleşmeyi" devletin unsurlarının gerçekleştirilmesini engelleyici faktör olarak düşünmektedir (Ergun&Polatoğlu, 1992: 63).

Robert Michels Almanya'da bulunan "sosyalist partiler"le ilgili çalışmalar esas alındığında, 1911 yılında "Oligarşinin Tunç Kanunu" adlı kuramını ortaya koymuştur. Kuramı açıklamak gerekirse; parti organlarının mensubu ve de öncüleri olarak partide bütün gün çalışacak ücretli personel çalıştırmak istemektedirler. Burada bulunan çalışanlar parti organizmalarında görev almaya başladıktan sonra liyakate dayalı olarak uzmanlaşmaktadırlar. Organizasyonun liderleri de gittikçe, yaptıkları işte ehlîleşirler ve uzman liderliğe sahip olmaktadır. Bu idareciler toplumsal kökenlerini hatırlamayıp bir nevi sınıf statü halini almaktadır. Bu idareciler, bulundukları durumlarını muhafaza etmek ve iktidarlarını devam ettirmek için uğraşırlar Bulundukları hazır konumlarını muhafaza edemeyeceklerini anladıkları zaman, kendilerinden sonra kendi makamlarını alacaklarını belirlemek için kendi menfaatlerine yönelik metotlar oluştururlar. Böyle durumlarda da formel tercihler, oylamanın hâricinde bir mana oluşturmaz. Böylelikle organizasyonların bütünü, formel yapıları demokratik olanlar da dâhil, yapılarını gerçekten oligarşiye dönüştüren " tunçtan bir kanuna" bağımlı olurlar (Dereli, 1976: 140).

Michels'a göre büyük bürokratik örgütlenmelerde, örgüt içi demokrasiye olan ihtiyaç çok kısıtlı olmaktadır. Bundan dolayı çağdaş büyük çaplı örgütler yapısal olarak oligarşik bir özellik taşımaktadır. Bu oligarşik yapı, içerisindeki yöneticiler ile çalışanların amaçlarını aşarak ortadan kaldırılamayacak genel bir ilke olma

eğilimindedir. Dolayısıyla ortaya ne içsel ne de dışsal hiçbir unsurun ortadan kaldıramayacağı "oligarşinin tunç kanunu" çıkmaktadır (Eryılmaz, 1993: 24). Michels'a göre "Oligarşinin Tunç Kanunu" olarak tanımlanan olguyu kaçınılmaz hale getiren bazı temel sebepler bulunmaktadır (Dereli, 1976: 17):

Bürokratik yapı içerisinde demokrasinin sağlanması için o yapı içerisindeki tüm kişilerin örgütsel kararların alınmasına katılmaları gerekmektedir. Lakin örgütler üye sayısının artmasıyla büyüdükçe tüm üyelerin katılabileceği kurulların oluşturulması imkânsız hale gelmektedir. Bundan dolayı bir örgütsel yapı büyüdükçe, demokratik ilkelerden o denli taviz verilecektir. Büyük çaplı bürokratik yapılar içerisinde görevler ve karşılaşılan sorunlar daha fazla karmaşık hale gelmektedir. Bu görevlerin yerine getirilebilmesi ve sorunların etkin bir şekilde çözülebilmesi için üyelerin özel becerilere, uzmanlıklara ve bilgiye sahip olmaları gerekmektedir. Bu durum beraberinde bu tür donanıma sahip kişilerin karar alma organlarına daha fazla katılmalarını, diğerlerinin bu organlardan uzaklaşmalarını getirmektedir (Dereli, 1976:16)

Hiyerarşik olarak örgütlenmiş bürokratik yapılarda yönetim ve iletişim araçları en üst pozisyonlarda yoğunlaşmaktadır. Bu durum hiyerarşik olarak üst konumda yer alanların yönetimde kalmalarını ve yönlendirme yapmalarını kolaylaştırmaktadır. Ayrıca da üst konumlarda yer alanlar ve liderler daha özel beceriler kazanacağı için örgüt için vazgeçilmez hale gelirler. Böylesi bir algıyı sadece üyeler arasında değil liderler arasında da kurumsallaşabilir. Liderler ayrıcalıklı konumlarını yitirmemek, kendi özel menfaatlerini gerçekleştirmek ve statülerini korumak için bürokratik yapıyı kendi kişilikleriyle özdeşleştirirler (Eryılmaz, 1997:24-25)

Kısaca Michels, büyük çaplı örgütler içinde demokratik ilkelerin ve araçların zayıflayacağını ve bunun sonucunda da ortaya hiyerarşik olarak üst konumda yer alanların oligarşik bir yönetim oluşturacağını ileri sürmüştür.

1.4.5. Bruno Rizzi "Bürokratik Kolektivizm"

Sosyalist düşünceden etkilenen, fakat son çözümlemede onu inkar ederek elitist akım içerisinde bulunanlardan biri de "Bruno Rizzi"dir (Fişek, 1979: 79). *"Dünya'nın*

Bürokratikleşmesi" adlı eseriyle Bruno Rizzi Marksizm'in üretim ekipmanlarına sahip olmamaları dolayısıyla idarecileri farklı bir zümre olarak görmemelerine karşı çıkmaktadır. Stalin devrinin "komünist partisi" organizasyonunu model alan Rizzi, parti bürokrasi ifadesinin bütün üretim ekipmanlarını ve böylelikle de da bu siyasal gücü hâkimiyetine aldığını, dolayısıyla "yeni sınıf" olarak ortaya çıktığı düşüncesini ifade etmektedir (Özer ve diğerleri, 2015: 162).

Sovyet sisteminde Rizzi'ye göre bürokrasi kavramının "organik" bir konumu bulunmaktadır. Var olan "Sovyet Bürokrasisi" aynı kapitalistlerin yaptıkları gibi işçilerin ezilmesine ve sömürülmesine neden olarak gösterilmektedir. Bunun nedeni olarak da bürokrasinin bütün üretim ekipmanlarını elinde tutması olarak ifade edilmektedir. Sovyetlerde üretim araçları toplumlaştırılmamış, tersine yalnızca kamulaştırılmıştır. Böylelikle kapitalist sistem ile arasındaki değişik fark istismarın kişisel değil karma olmasıdır. Bu sömürme çeşidinde kamu hâkim zümrenin aracı değil bizzat kendisidir. Bu durum sınıfsız toplum yapısına geçilmenin öncesindeki son seviye olup, meydana getirilecek sosyal devrim ile "komünist" topluma geçilecek ve yalnızca proletarya sınıfı ile de bürokrasi terimi ortadan kalkacaktır. (Ergun, 2004: 39).

1.4.6. Warren G. Bennis Bürokrasi Kuramı

Warren G**.** Bennis bürokrasi kavramının morfolojisini açıklarken Weber'in ortaya attığı bürokrasi kavramını, sanayi devrimi aşamasındaki organizasyon ve işletme etkinlikleri için faydalı bir sosyal aşama olarak görmüştür. Bennis'e göre bürokrasi sanayi devrimi esnasında kusursuzlaştırılmış faydalı olan sosyal keşiftir ve morfolojisini aşağıdaki unsurlardan meydana gelir (Şimşek, 1994: 55):

- İşlevsel bilirkişiye dayanan bir iş departmanı,
- Çok iyi açıklanmış bir otorite yapısı,
- İşçi haklarını ve vazifelerini içine alan kaideler bütünü,
- Bireysel etmenlere dayanmayan insanî ilişkiler,

Bennis'e göre, Weber'in ileri sürdüğü bu bürokratik form 20. asır koşullarına uyum sağlayamamaktadır. Bürokrasinin kalıplaşmış, kestirilebilir, beşeri olayları yönetmede bir hiyerarşisi bulunmaktadır. Lakin çagımızdaki bilgi patlaması ve nüfus karşısında,

bürokrasinin, belirtilen egemenliğinin geçerliliği hususunda şüpheler bulunmaktadır. İşte bu yüzden bürokrasi, teknolojinin getirmiş olduğu yeni oluşumlara kendisini adapte etmek zorundadır (Ergun&Polatoğlu, 1992: 69).

1.4.7. James Burnham "Yönetimsel Devrim"

Burnham'a göre cihan bir toplum türünden (kapitalist ya da burjuva) başka bir toplum türüne geçiş evresindedir. Yönetimsel devrim kuramı genel hatlarıyla şu şekilde özetlenebilir. Çağımızın modem toplumu kapitalist dediğimiz bir dizi temel ekonomik, toplumsal ve politik kurumlar vasıtasıyla örgütlenmiş olup belirli toplumsal inançlar ve kuralları içermektedir. Bu sosyal yapıda belirli bir grup ya da sınıfın (kapitalistler ya da burjuvazi) topluma hükümran olduğu görülmektedir. Günümüzde bu toplum ve inançlar hızlı bir değişim süreci içerisindedirler. Bu dönüşüm döneminin sonunda ise değişik iktisadi toplumsal ve siyasal kurumların yer aldığı ve farklı sosyal inanç ve doktrin gösteren yeni bir toplum oluşacaktır. Bu yeni yapı içinde farklı bir toplumsal grup ve ya sınıf (yöneticiler) üstün sınıf olacaktır. Teknoloji süreci açısından gelişim, siyasal alanda olduğu gibi ekonomide de büyük çaplı örgütlerin gelişimi neticesinde kapitalistleri (eski yönetim sınıfını) üretim araçlarım denetleme bakımından eksik kılar (Ergun&Polatoğlu, 1992: 66).

Nedeni şu ki modern üretim teknolojisi böyle bir denetim için egemen bir uzmanlık bilgisi gerektirmektedir. Kapitalistlerin üretimi denetleme kabiliyetlerinin giderek azalması neticesinde mal sahipliğiyle yöneticilik işlevlerinin giderek ayrıştıkları sürecin bütünü ele alındığında içinde bu büyük kapitalistleri "toplumsal egemenliğin kumanda odası olan üretim araçları" tamamından ayırmaktadır (Mouzelies, 1975: 32).

Üretimi kim ele alıp denetleme yapıyorsa toplumu da o denetleyecek ve yöneticiliği meslek edinmiş küçülmüş bir elitist topluluğu dev endüstri imparatorluklarından sonra devlet yönetimini de ele alacaktır. Yönetim uzmanlarını ince teknik bilginin, sonra da dev sanayi tekellerinin ve oradan giderek devletin İyesi durumuna getiren bu tarihî gelişme sürecinin son safhasında üretim araçları üstündeki her türlü bireysel mülkiyet kalkacak ve onun yerini alacak devlet mülkiyetiyle durumları pekleşen yöneticilerin

çağcıl sanayi toplumlarım ve dünyayı yönetmek" diye kısaltmak kaçınılmaz, kader ise gerçeklik bulacaktır (Ergun,&Polatoğlu, 1992: 67).

1.4.8. Alvin Toffler Bürokrasi Kuramı

Alvin Toffler de tıpkı Warren Bennis gibi bürokrasi kavramının ileride kaybolacağı görüşünü ortaya koymaktadır. "Eğer sosyal eleştiriciler, üst düzeyde bürokratlaşmış bir geleceğin bizi beklediği konusunda haklıysalar, bu makinayı parçalamak üzere hemen işe koyulmanın gerekliliğini diğer taraftan kavramsal kalıplaşmış yargıları bir tarafa atıp, gerçekliğin üzerine eğilirsek, bizi ağırlığıyla ezdiği varsayılan bürokratik sistemin değişiminin etkisiyle çatırdadığı görülecektir, söz konusu eleştiricilerin geleceğe taşıdığı örgüt biçimleri yarının egemenliğini sürdürebilecek sağlamlıkta görülmüyorlar sebebi şu ki tanık olduğumuz bürokrasi kavramının başarısı değil yıkımıdır. Gerçekte bürokrasiye kafa tutan yeni bir yapıdır" yeni organizasyon modelini *"Adhokrasi"* diye adlandırmaktadır. Toffler, hiyerarşinin yok olacağını fakat bunun uzun bir süreçte gerçekleşeceğini ifade etmektedir(Toffler, 1981: 112).

Toffler'in "*geleceğin işleri, şahısların mutlaka bir yerde birleşip görüşmelerine lüzum kalmaksızın yürütülebileceklerdir. Firmalar artık bir büroya veya idare merkezine muhtaç olmayacak, bunların yerini basit bir telefon numarası, kimlik numarası ve hesap numarası alacaktır*" açıklaması, gelecekte işyeri ve çalışma şartlarının büyük bir farklılaşmaya uğrayacağına işaret etmektedir (Aykaç, 1997: 124).

İş merkezlerine ve ofislere gereksinim duyulmayacağından bürokrasi kavramıda ortadan kalkacaktır. Fakat günümüzde bürokrasi kavramının ortadan kalkmadığı gibi giderek gelişim göstermektedir. Bunun sebebi ise Toffler'in da belirtmiş olduğu, kimlik, iletişim araçlarının ve hesap numaralarını tasarlayacak, işletecek, yönetecek onarımını ve, bakımını yaparak, denetimini yapacak, gelişmesine katkı sağlayacağı ARGE'lerin aktivitelerini modern bürokratik öğeler oluşmaktadır. Bu sebepler çoğu kuramcıların öne sürdüğü gibi bürokrasinin ortadan kalkması olası görülmemekte olup, bürokratik yönetime hepsi yoksun gözükmektedir. Böylelikle bürokrasiyi ortadan kaldırıcı boş ve yanlış çalışmalar yerine, bürokrasinin daha iyi fonksiyonel

olmasını sağlayıcı çalışmaların üstünde durmak daha doğru bir tutum olacaktır (Toffler, 1981: 124).

1.5. WEBERCİ BÜROKRASİ KAVRAMININ WEBER TEORİSİNDEKİ YERİ

Yukarıda Weber'in de içinde olduğu bürokrasi kuramcılarının, bürokrasi konusundaki düşünceleri genel bir değerlendirme ile ele alınmış, bürokrasi içi tartışmalar konusunda bütünlükçü bir perspektif ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bürokrasi kuramları arasında Weberci bürokrasinin özellikleri irdelenmeye çalışılsa da; adı Weber ile müsemma olan bu kuramsal açıklamaların Weber teorisindeki yeri de, onun klasik bürokrasi söyleminin niteliğinin ortaya konulmasında kirik bir değer taşır. Bürokrasi kuramı birçok disiplinin ortak alanına girmiş olsa da, genel olarak sosyolojik bir takım analiz ve değerlendirmelerin bir sonucu olarak doğmuştur. Bu bakımdan tez çalışmasının ana çatısını oluşturan Weberci bürokrasi kuramı ancak Weber toplumsal ve siyasal kuramının bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Bu bağlamda; aşağıda Weber'in rasyonalite kavramı ve boyutlarına değinilmektedir.

1. 5. Weber ve Rasyonalite

"*Rasyonalite"* kavramı Weber teorisinin anlaşılmasında oldukça kritik bir öneme sahiptir. Weber'in bu ifadesi, yöntemsel bir farklılığa ışık tutabilmesi ve bireylerin davranış kalıplarının kategorize edilmesinde kullandığı görülmektedir (Kundakçı,2016: 50).Bu bakımdan kelimenin kökeni itibariyle rasyonalite kavramının, *"rasyonel olmayan"* ifadesi ile birlikte ele alınması gerekmektedir.

Bu kategoriler aşağıda kavramsal kategoriler halinde detaylı olarak ele alınacaktır.

1.5.1. Pratik Rasyonalite

Pratik rasyonaliteyi ortaya çıkaran eylemler, bireylerin saf faydacı ve egoisttik çıkarlarıyla ilişkilidir. Gündelik çıkar açısından etkili olan bu eylemler, verili pratik amaçlara yönelmiş akılcı eylemler olarak, araçların belirlenen amaç için en makul düzeyde kullanımını gerektirmektedir. Sözgelimi, Weber'e göre savaşçılar genellikle

dünyevi çıkarlara uygun ve mistisizmden uzak bir dini inanışa sahipken köylüler ise, daha çok büyüye eğilimlidir. Bürokratik sistemin olduğu yerlerde ise dinler çoğunlukla kuralcı bir yapıya sahip olmuştur (Weber, 1946: 283-284).

Bütün bunlar pratik rasyonalitenin sonucu olarak söylenebilir. Bir öğrencinin okula giderken her zaman kullanmış olduğu yolu bir kaza nedeniyle kapandıysa öğrenci bu sefer alternatif yollar kullanarak okula gitmeye çalışacaktır (Ritzer&Stepnisky, 2012: 29).

1.5.2. Teorik Rasyonalite

"Entelektüel rasyonalite" olarak da adlandırılan bu süreç, sistematik filozofların doğa ve toplum gerçekliğine getirilen kavramsal açıklama şemalarını içerir. Dünya algılaması hakkında kavramsal bir çerçeve sunmaya çalışan bu rasyonalizasyonda, günlük yaşamın gelişigüzel olaylarına tutarlı bir anlam arayışı ekleme arayışı bulunmaktadır. Soyut bir ele alış tarzı bulunan bu rasyonalizasyon, dünyanın anlamlı bir kozmos olduğu düşüncesinden hareket eder. Eylemle dolaylı bir ilişki içerisindedir. Düşünce yoluyla, gerçeklik üzerinde kurumsal bir egemenlik geliştirme çabasını ifade etmektedir. Akılcı bir eylemden ziyade dünya gerçekliği hakkında akılcı bir algıya erişme amacı taşıyan pratik rasyonalite dünyanın birçok yerinde kullanılmıştır (Ritzer&Stepnisky, 2012: 30).

1.5.3. Özsel Rasyonalite

Bu rasyonalite, bireyin "değer-akılcı "planları için insanın özündeki yeteneğin belirtisidir. Sözgelimi "dostluk" kavramı; sadakat, huzur yardımlaşma gibi değerlere bağlılığı gerektirdiğinde şekillenmiş olmaktadır. Salt değerlere yönelmiş akılcı eylemler üzerine kurulu kimi zaman da gerçeğin akışına karşı değer konumu referans olarak alınır. Weber'e göre, Doğu dinlerinden "Konfüçyanizm" anımsatacak bir değerin uç boyutunda oluşacak bir rasyonalist dünya görüşüne sahiptir. Yararcı olmayan bütün görüşleri kabul etmediği için diğer etik sistemlerden daha akılcı ve ağırbaşlıdır (Weber, 1946: 293).

1.5.4. Formel Rasyonalite

Formel rasyonalite kavramı, sadece "çağdaş endüstri" ile nitelendirilen ve hâkim olunan yapı ve yaşam alanlarına hastır. Söz gelimi, modern bürokrasi ve onun sunduğu fırsat ve koşulları sadece bu rasyonalite ile bir anlam ifade eder.

Çağdaş toplumsallığın ekonomik, hukuki, bürokratik ve bilimsel biçimleri ve en dar anlamıyla kullanıldığında bile özellikle değer-rasyonel eylem tipleri olan özsel rasyonalite ile düşmanca bir karşıtlık ilişkisi içerisindedir. Diğer taraftan Batı'nın, Doğu karşısındaki üstünlüğü kendisini tam da bu rasyonalizasyon sürecinde gösterir (Kundakçı, 2016: 57-58).

Formel rasyonalitede, bütün kurallar, prosedürler ve de karar alma süreçleri var olan legal sistemin kendisinden çıkarılır. Buradan hareketle de emprik yargı kararlarına formel hukuk kuralları ve adalet sisteminin tersine, geleneksel toplumların "kadı yargısı", Weber'e göre ise, formel anlamda rasyonel olarak nitelendirilemez (Weber, 1978: 976). Öte yandan Weber'in bu rasyonalizasyon türleri arasında hiyerarşik bir ayrım yapıp yapmadığı konusunda bir tartışma mevcuttur bu tartışmaya göre modern kapitalizm ve bürokrasinin etkinliği konusundaki övgüleri sebebiyle Weber'in formel rasyonaliteyi çağa damgasını vuran temel bir unsur olarak ele aldığı belirtilebilir (Kundakçı, 2016: 58).

1.6. Weber 'de Otorite Tipleri

Max Weber'in bürokrasi düşüncesi, onun otorite teorisi ile yakından bağlantılıdır. Weber, insan davranışının belirli bir kurallar sistemine bağlı olarak geliştiğini ve bunun da sosyolojik analiz için temel bir kavram oluşturduğunu belirtmektedir. Davranışları yönlendiren bir kurallar sisteminin varlığı, örgüt kavramını tabanını oluşturmaktadır. Kurallar sistemi olmadan, neyin örgütsel davranış olduğunu ve neyin örgütsel davranış olmadığını ifade etmek mümkün değildir. Weber, örgütün kurallarını "*idari düzen*" olarak anlamlandırmaktadır. Yönetimsel personel de bu kurallarla çift taraflı bir bağ içerisindedir. İlk olarak, idari personelin edimleri bu kaideler aracılığıyla düzenlenmektedir. İkinci olarak belirtilmek istenilen, idari personel çalışanlarının

vazifeleri, başkalarının bu nizamnamelere uymalarını sağlamaktadır (Weber, 1947: 146).

Yönetimsel sistemin en mühim hususu, kimin kime talimat vereceğini açıkça belirtilmiş olacağıdır. Diğer bir açıdan değerlendirmek gerekirse yönetim ve otorite kavramları birbiriyle yakından ilğilidir. Her otorite biçimi, kendini "yönetim" olarak adlandırır ve onun gibi fonksiyon faaliyet gösterir. Her yönetim biçimi de, birçok yönlerden otoriteye ihtiyaç hisseder. Emirler ve kurallar niteliğinde ise, sosyal ilişkilerin yürütülmesinde eşit derecede ehemmiyete sahiptir. Bunlar da, idari düzende bir arada bulunmaktadır. Kaideler ise, otoritenin sahibini ve alanını şekillendirmektedir. Weber'in örgüt inşasında personel, ya emir verir ya da emir alır ya da her iki görevde birden belirli bir plan dâhilinde faaliyet gösterir (Albrow,1970:39) .

Görüldüğü üzere, Max Weber'in otorite çözümlemesinde "*meşruluk*" ve "*idari aygıt*" şeklinde iki unsuru mevcuttur.. Otoritenin uygulanması için, yönetimsel cihazlara ve çalışanlara ihtiyaç bulunmaktadır. İdari cihaz ve personel, yönetenlerle yönetilenler arasında bir geçiş görevi yapar. İdari aygıt ve meşruluk Weber'in otorite tipinin oluşumunda önemli iki kıstastır. Weber, üç ayrı meşruiyet tipinin varlığından bahsetmiştir. Her bir yasal tipi içinse de, belirli bir yönetimsel aygıt tipine denktir. (Weber, 1986: 81).

Öte yandan Weber'in düşüncesinde farklı otorite tiplerini bir araya getiren temel unsur, iktidarın yararlandığı meşruluk kaynaklarının farklılığıdır. Buradan hareketle meşruluk kaynağının cinsine göre otorite tipleri "geleneksel", "karizmatik" ve "yasal/rasyonel" otorite olmak üzere üçe ayrılmaktadır (Kapani, 1987: 89). Fakat Weber otorite tiplerini ele alırken, bu farklı otorite tiplerini ideal kategoriler olarak değerlendirmiş, gerçek hayatta bu modellerin birbirleriyle kesişebilme olanağından ötürü, saf bir otorite modeli olmayacağının da altını çizmiştir. Dolayısıyla Weber'e göre otorite tipleri esasen belli olguları açıklamayı kolaylaştıran kavramsal tür olarak biçimlendirilmiştir. Özetle Weber'in üç ana kategoride ele aldığı otorite türleri bağlamında yapmış olduğu çözümlemeler betimlenecek olursa, sırasıyla:

1.6.1. Geleneksel Otorite

Weber'e göre otorite türlerinden ilki olan "*geleneksel otorite*", eskiden beri devamlı olarak varlık gösteren, meşruluğunu ve gücünü alışkanlıklardan, gelenek ve ananelerden almış olan hâkimiyet çeşitidir. Eski dönemlerden kalma alışkanlıkların kutsiliğine ilişkili inanış, ananevi üstünlüğünü meydana çıkarmaktadır. Geleneksel otoritenin kendisinde tecessüm ettiği bir "efendi" figürü oldukça önemlidir. Bu efendinin bağlı olduğu güç, geleneğin sunduğu geçmiş alışkanlık ve ritüellerden ileri gelir. Dolayısıyla efendinin söyledikleri sorgusuz ve tartışılmaz bir biçimde onaylanmaktadır. Efendilerin emirleri kişisel, keyfince ve son derece öznel niteliktedir. Fişek'e göre geleneksel otorite, tarihte feodal topluluğun "*serf – senyör*" bağı, patriarkal toplumun ise ailece "*baba – oğul*" ilişkisi biçiminde karşımıza çıkabilmektedir (Fişek, 1979: 72-73).

Geleneksel otorite tiplerinde, gücün meşruiyetini uzun senelerden beri etkisini gösteren gelenek, inanç ve adetlerden almıştır. Kimin ne şekilde idare edileceğini seçen adet ve kurallardır (Ergun&Polatoğlu, 1992: 59). Kısacası adetler her şeyin üzerinde tutulmaktadır. Krallıklarda veya hanedanlıklarda olduğu gibi yöneten kişiyi sınırlandıracak olan örfler, o daha dünyaya gelmeden çok önceleri ortaya çıkmıştır (Kapani, 1987: 89). Ananevi idare deyişinde yöneten kişinin keyfince ve şahsi uygulamalarını ön plana çıkarıyor olsa da gelenek-görenek aracılığıyla limitlendirilmiş durumlardır. Yönetimsel örgütlerin meydana getirilmesi ve yetkililerinin atanması örfler ciddiye alınarak yürütülmektedir (Ergun&Polatoğlu, 1992: 59-60). Eskiden beri süregelen olağan gelenek ve göreneklere uygun olarak oluşan bu otorite modeli, liyakate esasına değil de, irsiyet ve statüye bağlı olarak gelişir. Tebaası ona, kişisel bir sadakat ya da geleneksel statüsüne saygı duyarak itaat eder. Emretme gücünü kullanan kişiler, genellikle kalıtım sayesinde elde ettikleri statü sebebiyle kişisel otoriteye sahip olan bir örnek kişilerdir. Geleneksel lider, haliyle tevarüs ettiği statüye dayalı olarak emir veren bir efendidir. Onun emirleri, kişisel ve keyfi olabilir, ancak bunlar geleneklerin olanak verdiği çerçeve niteliğindedir. Dolayısıyla efendilerin verdiği emirlerin hukuki sorumluluğu, bu emirlerin geleneklere aykırı olmamasına bağlıdır. Şayet günün birinde efendi gelenek ve

alışkanlık halini alan ritüeller ile arasına mesafe koyarsa; geleneğe karşı geldiği suçlamasıyla yine geleneğe dayanılarak yerinden edilebilir (Yılmaz, 1997: 42).

Bu otorite biçimi tarihte genel olarak "patrimonyal" ve "feodal" geleneksel otorite olmak üzere iki şekilde karşımıza çıkar: Her iki geleneksel otorite tipinde de yönetimde işbölümü ve uzmanlaşma gelişmemiştir. İdari işler ve görevler tamamen önceden gelen geleneklerin takibi yoluyla yerine getirilir (Yılmaz, 1997: 42).

Geleneksel otoritenin patrimonyal şekli, idari aygıtta çalışan personel, ücret ve bahşiş bakımından genellikle efendilerine şahsi bakımından bağımlı olan (hizmetçiler, akrabalar ve gözdeler gibi) tebaadan oluşmaktadır. Diğer taraftan feodal ilişkilere dayanan şeklinde ise, otorite gerecinde çalışanlar, efendiye karşı hayati ölçüde daha fazla özgürlüğe sahiptir. Feodal görevliler efendiye patrimonyal tarzdakinden farklı olarak kişisel olarak mutlak bir biçimde bağımlı değildir. Fakat efendi ile aralarında bağlılık yemini çerçevesinde bir işbirliği ve uyum da bulunmaktadır. Bu esasa dayalı bir sözleşme perspektifinde, feodal çalışanlar, kendilerine bölümlendirilmiş olan alanlarda özerk sorumluluğunu kullanırlar; çoğunlukla da kendi hususi mülkleri vardır; variyetleri ve gelirleri için üst mercilerine tabi olarak hareket etmezler. (Berkman, 1975: 56).

Max Weber'e göre geçmiş bürokrasiler ananevi otoritenin hususi formu olarak gösterilen "patrimonyale" teşkilatlardır. Patrimonyal otorite şekli, çağcıl dönemi evveliyatında daha çok doğu toplulukların da görülen bir otorite tipidir. Öte yandan Weber patrimonyal otoriteyi kendi arasında "gerentokrasi", "patriyarkalizm" ve "patrimonyalizm" olarak üç alt başlığa daha ayırır. "*Gerentokrasi",* grubunu simgeleyen ve onun mukaddes alışkanlıklarını bilen ve ona göre yaşayan yaşlıların yönetimidir. Yaş, gerentokratik otoritenin hâkim olduğu topluluklarda tek yenilik aracı olarak görülür. Topluluk içinde en yaşlı kişinin sosyal hiyerarşinin tepe noktasında bulunması ve cemaatin en yaşlı üyesi tarafından yönetilmesi oldukça olağan olarak karşılanmaktadır. "Gerentokratik" topluluğun mensupları, yaşlılara, ananevi pozisyonları nedeniyle saygı duyarlar. Üstlere saygının tek göstergesi, verilen emirleri sorgulamadan yerine getirmek ve haddini aşmamaktır. *Patriyarkalizm* ise, otoritenin öncelikli olarak, belirli bir kalıtsal norm gereğince işbaşına gelen ve grup adına hareket

edip ve kararı veren kişi veya kişiler tarafından yürütülmesidir. Patriyarkalizm kavramı kökeni bakımından, ev halkı yöneticisinin otoritesine işaret eder. Bu patrimonyal otorite şekli, benzer çatı altında bulunan ve yaşayan ev halkının gereksinimlerini göğüslemek üzere aralarında oluşturdukları bağa bağlı olan bir otorite tipidir. Söz konusu otorite şeklinde güç, doğal rehberin büyük oranda akrabalık, hısımlık bağları ve ekonomik gücüne dayanmaktadır. Patriarkal şefin, giderek artan servetini yönetmek düşüncesiyle, aile bireylerine ev, tarla, davar ve benzeri şeyleri vermesiyle merkezi otoritesinde bir bozulma yaşanmaktadır. Şefin merkezi otoritesinin bozulması neticesinde, "patrimonyal otorite" adı verdiğimiz üçüncü otorite biçimi ortaya çıkar (Eryılmaz, 2013:66).

Patrimonyalizm, tam olarak kişiye bağlı yönetimsel personelin askeri gücünün gelişmesine dayanmaktadır. Otorite, her ne kadar uygulamada geleneği kaynak alsa da, büyük ölçüde şahsi gücün kullanılmasına dayanmaktadır. Böylelikle de patrimonyal bürokrasi, mümkün olduğu kadar büyük sayıdaki personel vasıtasıyla düzenlenmiş mecburi bir koordinasyondur, ancak otoritesi geleneğe dayanır ve burada yöneticinin şahsi otoritesinin önemli rolü ortaya çıkmaktadır. Weber'e göre, bu şahsi otorite, büyük ölçüde köleler, ücretli ve ücretsiz askerler, koruma ve muhafızlar ve diğer görevlilerin başka ilişkili dış desteğine dayanır. "Patrimonyal otorite" geleneksel sınırlandırmalardan uzaklaştığı noktalarda ve keyfiyete dayalı yürütümlere yöneldiğinde düzen, "sultanizm"e dönüşmektedir (Kamenka, 1989: 52).

Patrimonyal şef, bürokrasisini meydana getirirken, şahsi sadakatinden emin olacağı bağımlılarını "hizmetlileri" olarak seçer. Şahsi sadakatinin ölçütü olarak da, yöneticinin şahsi fikirlerine saygı ve emirlerine irdelemeden riayet etmektir. Söz konusu olan tutum ve davranışları gösterecek olan kişi ve kişiler, çoğunlukla sosyal hiyerarşide en alt seviyedekilerle, köleler, azınlıklar ve şefin şahsi menfaatleriyle çıkarları doğru orantılı olan vatandaştır. Şahsi bağımlılardan oluşmakta olan bu memur kadrosu, şefin otoritesinin merkezileşmesi ve merkezileşen otoritenin de çoğunluk arz etmesi sonucunu doğurur. Memurların patrimonyal şef karşısındaki zayıflıkları, onların halka karşı baskın otoriteleri ile büyük oranda dengelenir. Bir diğer bürokrasi kavramı olan Neo-patrimonyal bürokrasi kavramı, modernleşme sürecine yönetici elitin öncülüğünde giren, lakin batının hukuki ussal bürokrasi modelini öz itibariyle

alamayan fakat bazı biçimsel yönlerini aktarmayı başaran, geleneksel ile modernliği birlikte gözeten gelişmekte olan ülkelerin bürokrasileri için kullanılmaktadır. Bu ülkelerde, çoğu kurum ve kuruluş batıdan alınmıştır, şeklî yapısı batıdakilere bir ölçüde benzemektedir, fakat uygulama büyük çapta eski daha doğrusu geleneksel yöntemlere, anlayışlara ve kişilere göre yürütülmektedir. Hukukilik ve rasyonalite de yüzeysellik ve biçimsellik dikkati büyük oranda çekmektedir. Bir örnekle açıklamak gerekirse personel yönetiminde liyakat ilkesi yazılıdır, fakat uygulamada kayırma sisteminin bütün unsurları egemendir. Yönetimde kurumsallaşma zayıftır; ancak siyasallaşma, adam kayırma, yolsuzluk, keyfilik, hukuksuzluk, kötü yönetim ve benzeri akılcı olmayan davranış biçimleri yer yer hâkim olan düşünceler yer almaktadır. Weber'in geleneksel otorite analizi, diğer otorite biçimlerine göre daha az ilgi uyandırmıştır. Çünkü geleneksel otorite biçimleri, Weber'den önce ve sonra, daha çok inceleme konusu olmuş ve dolayısıyla da sadece Weber'e dayandırılan orijinal bir niteliğe haiz olmamıştır (Kamenka, 1989: 52).

1.6.2. Karizmatik Otorite

Weber'in tanımladığı ikinci otorite tür olan "karizmatik otorite" Weber'e göre, yalnızca tek karaktere bağlı olan itimada, sadakat ve düşünceye dayandırılmış meşruluk ile aksiyon gösteren iktidarın oluşturduğu bir otorite türüdür. Bahsedilen bu otorite türü geleneksel otorite türüyle benzer özelliklere sahip olmuş olsa da; karizmatik otoritede geleneklerin gözetilmesi koşulu mutlak suretle aranmamaktadır. Bunun aksine görenek ve gelenekler harfiyen veya kısmen de olsa önemsenmemiş bile olabilir. Bu otorite tipinde mühim olan iktidarın meşruluğunu yöneten şahsın nitelikleri ve karakterine dayanıyor olmasıdır (Eryılmaz, 1993: 39).

Diğer taraftan karizmatik otoritenin kendi bedeninde cisimleştiği figürün yönetici olmak için gerekli sayısız özelliğe sahip olmasından öteye, hâkimiyeti altındaki yönetilenlerin bu özelliklerin o figürde olduğunu düşünmeleri veya inanmaları daha kritik bir değer taşır. Daha açık ifadelerle belirtmek gerekirse, karizmatik otorite, yönetici kişinin kahramanlık, kutsallık gibi olağanüstü özelliklerine dayanmaktadır. Bu kişinin kurallarına, geleneklere uygun olduğu için değil; o kişiye duyulan inanç ve sadakatten ötürü ihtiyaç duyulmaktadır. Bahsedilen bu otorite tipinde idare harfiyen

etkileyici idarecinin hâkimiyetindedir. Bu nedenle şahsi, keyfince muamelelerin yükseltildiği idare biçemi durumuna geldiği ifade edilmelidir (Ergun&Polatoğlu, 1992: 59). Daha fazlası bu otorite tipinde yönetimsel ekipler liyakat ve yetenek esasına göre değil de; bu şahsa duydukları bağlılık ve sadakata göre seçilmektedirler.

Weber'e göre karizmatik otorite kavramı, ananelere harfiyen yahut kısmen de olsa karşı gelebildiği düşüncesinde kökten veya ilerici bir niteliğe sahiptirler. Fakat geleneksel otoriteye nispeten ömrü daha kısadır. Bunun önemli nedeni ise otoritenin bütün meşruluğu ve sistemin tek bir şahısın karakterine bağlı olmasıdır. Bu nedenle karizmatik önderin ölümü yahut ona avantaj sağlayan özelliklerinin ortadan kalkmasıyla bu otorite tipolojileri son bulabilmekte, idare yapısı ise yerini genellikle ya daha geçmiş ananevi bir yapıya ya da bu şahsiyetin meydana çıkaracağı modern göreneğe bırakacaktır (Kapani, 1987: 90).

Karizmatik otorite kavramı, geneline bakılıp değerlendirilmek gerekirse sistemli ekonomik faaliyetlerle örtüşmeyecek davranışlarda bulunur. Karizması dünyevi bağlardan uzak olmasıyla daha da derinleşeceğinden, karizmatik otorite kavramı düzensiz ve sistematik olmayan kazanç biçimlerinden gelirlerini sağlarlar. Gönüllü olarak yapılan bağışlar ve hediyeler gelirlerin en önemli grubu oluşturmaktadır. Öyle ki Weber'e göre, *"her büyüleyici özellik, ekonomik rasyonalite tatmayan fırtınalı duygusal olan bir yaşamdan, maddi çıkarların ağırlığı altında nefesi kesilerek yavaş bir ölüme ilerler: Varlık sebebinin her saati onu bu sona daha fazla yakınlaştırır"* (Weber, 1978: 1120).

Weber'in otorite tipolojisi içerisinde, en çok dikkat çeken ve hakkında en çok konuşulan ve ilgi çeken şüphesiz "karizmatik otorite" olmuştur. Dahası karizmatik otorite, sosyal ve psikolojik bir olgudur. Bu sebepten ötürü bu otorite tipi, içinden çıktığı toplumdan ve onun şartlarından bağımsız bir biçimde ele alınamaz ve değerlendirilemez. Bütün toplumlar içinde bulundukları, tarihsel, geleneksel, ekonomik ve siyasal şartların hazırladığı belli bir ortam sebebiyle kendi karizmatik önderlerini ortaya çıkarır. Weber, "karizma" nosyonunu büyüleyici özellik, insanüstü, tabiatüstü, yiğitlik manasında kullanmaktadır. Bu manada ele alındığında "karizmatik otorite" şahısın gerçeküstü kuvvetlere ehil olması da inancından doğmaktadır. Burada

dikkat edilmesi gereken otorite sahibi şahısların arkasında, tam inanışa sahip olan, alevli yandaşlar bulunmaktadır (Özer ve diğerleri, 2015: 155).

Aykaç, kriz dönemlerinin tabii öncülerinin, ruhça ve bedence hususi hünerlere sahip olduğuna; normalde de bu marifetlerin, herkese kısmet olmayan gerçeküstü marifetler olduğunu belirtmektedir (Aykaç, 1997: 69).

Karizmatik otoritede "ussal-bilimsel" kaidelerin yeri bulunmamaktadır. Mühim olan, mitoloji seviyesinde yönetilenlerin zihinlerini teslim alan aşkın inanışın kendisidir. Bu gerçeküstü otorite şekli, idarecinin kendisi tarafından uydurulabileceği gibi başkaları tarafından ona yakıştırılıyor da olabilir. Karizmanın en büyük sorunsalı şüphesiz ki, ilahi nitelikler taşıyan bu otorite şeklinin günlük hayatın olağan bir parçası haline dönüşme eğilimindeki "rutinleşme" problemidir. Rutinleşme, karizmatik misyon ile donatılmış olan liderin otoritesini kalıtım yoluyla akraba ve yakınlarına aktarması şeklinde olabileceği gibi; karizmanın kendisine bir halef tayin etmesi ve taraftarlarının onaylamasıyla ortaya çıkan kurumsallaşma ile de gerçekleşebilir. Ancak lider ölmüşse, geleneğin etkisiyle de bir takım kıstaslar kaynak alınarak, seçim ya da tayin gibi yollar ile karizmatik liderlik için yeni bir arayışa da geçilebilir. Karizmatik otoritenin gündelik yaşamın olağan bir parçası halini alması, karizmanın bürokratikleşmesi, yani liderin demokratik yasal yollardan seçilmesiyle de gerçekleşebilir (Kundakçı, 2016: 97).

Son olarak karizmatik otorite tipleri çoğunlukla, toplumların karşı karşıya kaldığı önemli bunalım dönemleri ve olağan-üstü zamanlarda ortaya çıkarlar. Bir toplumda, tarihi, psikolojik ve sosyal koşulların oluşturduğu statülerde, bütün olarak buhran dönemlerinde ortaya çıkmaktadırlar. Hz. İsa ve Hz. Muhammed gibi peygamberler, Napolyon, Sezar, İskender gibi tarihi figürler ve Atatürk, Lenin ve nihayet Gandi gibi görece modern ulusal şahsiyetler de bu tip otorite tiplerine örnek olarak verilebilir (Kapani, 1987: 5).

1.6.3. Yasal/Rasyonel Otorite

Weber'in otorite tiplerinden sonuncusu olarak "yasal/rasyonel otorite" hukuksal referansını yasalardan ve hukuktan alan bir otorite şeklidir. Bahsi geçen otorite

türlerinin tersine erk ne örf ne de şahsî özelliklerden kaynağını alır. Gerek idareciler gerekse idare edilenler herkes tarafından kabul görmüş kanunnamelere göre tutum sergileme mecburiyeti bulunmaktadır (Eryılmaz, 1993: 40). Görev başına gelen şahsiyetler ve yönetimsel kadrolar büsbütün hukuk kaideleriyle sınırlandırılmıştır ve daha öncesinden belirlenmiş olan bu normlara göre göreve getirilmişlerdir (Ergun&Polatoğlu, 1992: 60). Normlara dayalı ve doğru olarak kabullenilen bu hukuki izlek bozulmadığında hukuksal otoritenin meşruluğuna olan inanış, her daim korunacaktır. Max Weber, bu duruma "ussallık ilkesini" de eklemlemiştir. Bunun sonucu olarak buyruk gücünü kullanan kişiler, ussal ve hukuki kaidelere yakışır davranabildiklerinde meşru olabilmektedirler. Bu otoriteye uygun olarak yasal/rasyonel yönetimsel yapı Weber tarafından, "bürokrasi" namına tanımlamıştır. (Arslan, 2005: 248).

Bu otorite tipolojisi Weber tarafından kimi zaman sadece "rasyonel otorite" şekli olarak da isimlendirilmektedir. Bunun nedeni, idarecilerin yönetim yetkisini hukuki koşullarla düzenlenmiş ve kanunlar aracılığıyla da elde etmiş olmalarıdır. Bu otorite tipolojisinde seçimler ve hukuk ussal normlar üzerinde ilkeleşmiştir. İlkeleşen bu kurallara uyulmasını sağlayan temel etken geleneklerin veya karizmatik kişilerin arzu ve istekleri değil bu normların ussal olmasıdır. Yasal otorite, yasalara dayanan güç, otorite ve egemenliktir. Bu, yasaların geçerliliğine ve ussal kurallara dayanan fonksiyonel "yetki"ye güvenmeye bağlıdır. Yasalarca konulmuş görevlerin yerine getirilmesinde itaat esas alınmaktadır. Yasaların seçimle göreve gelmiş kimseler tarafından belirlenmesi bu tür otoritenin meşruluğunu sağlayan temel olgudur. Weber'e göre "rasyonel ve yasal otorite" türünün sağladığı mühim yararları bulunmaktadır: Bu tür otorite tipleri öncelikli olarak idare de süreklilik sağlamaktadır. Yönetimsel kadrolar yeteneklerine ve becerilerine göre seçilmektedir. Hiyerarşik olarak üst pozisyonlarda görev alan insanların güç kullanmaları için bazı hukuksal aygıtları vardır. Otoritenin içeriği ve sınırları kanunlarda açık olarak belirtilmiştir. Diğer bir ifadeyle hiçbir keyfi uygulamaya yer yoktur. Bu otorite tipi bürokratik bir örgütlenme için en ideal otorite tipi olduğundan bürokratik otorite olarak da adlandırılabilmektedir (Baransel, 1979: 169).

Bu otorite tipinde halk, kanunlara, onların karizmatik ya da gelenekli liderler tarafından yapıldığından değil, ancak, yöneten ve yönetilenler tarafından münasip ve doğru olarak kabul edilen bir prosedüre göre yapıldığına inandığı için kendini duruma göre uyarlar. Ayrıca yönetici, hali hazırda bulunan makamına yasal prosedürlere (atama, seçim vb.) uygun olarak geldiği ve buna bağlı kaldığı için yetkili ve amir olarak kabul edilir. Weber bu otorite tipini, çağdaş devlet memurunun ve bu bakımdan ona benzeyen bütün siyasal güç sahiplerinin dayanağı bir egemenlik biçimi olarak değerlendirir. Öte yandan "bürokrasi" bu yönüyle yasal mevzuata dayalı bu otorite şeklinin en yaygın halidir. Başka bir tabirle ifade etmek gerekirse, "yasal otorite" tipolojisine uyan idari aygıtı "b*ürokrasi*" olarak adlandırmak yanlış olmaz. Bu yönetim tipinde, bürokratın mevkii, ast, üst ve meslektaşları ile ilişkileri gayrişahsî kurallarla katı bir biçimde tanımlanmıştır. Max Weber'e göre bürokratik yönetim tarzı, sosyal ve idari kurumların geldiği en mükemmel biçimdir. Bunun temel sebebi tamamen rasyonel ilkelerle biçimlendirilmesi, duygusallığa ve kişisel sadakate bağlı olmamasıdır (Özkalp, 1989: 76). Böyle bir durum idari işleri kişilerin ve liderlerin değişiminden bağımsız hale getirmiş, geleceğe kolaylıkla aktarılabilen bir standartlaşmanın oluşmasına sebep olmuştur. Diğer yandan rasyonel ilkeler yasalarla desteklenip kesin ve açık bir şekilde belirtildiğinden bürokratik yönetim, yasalara ve kurallara dayanan bir yönetim biçimidir (Özkalp&Sabuncuoğlu, 1987: 50). Hiyerarşik olarak aşağıda yer alan görevliler üstten gelen emirlere belli rasyonel ilkeler ve yasalar zorunlu kıldığı için uymalıdırlar. Bu sebeple samimi ilişkilerden uzak durulmalıdır (Weber, 1998: 194). Gayri şahsi ilişkiler yalnızca memurlar arası ilişkileri değil memurlar ile hizmet alan diğer insanlar arasındaki ilişkileri de belirlemelidir. Memurlar yürüttükleri görevlerde karşı karşıya geldiği insanlarla belli yönetmelikler uyarınca ilişki içine girmelidirler. Bunun sebebi görevlerin tarafsız bir şekilde yapılmasını sağlamak, kayırmacılık gibi olumsuz davranışların önüne geçmektir (Mullins, 2005: 35-36).

Kısaca yasal ve rasyonel otorite tipinde, keyfiliğin yanı sıra duygusallık, olağanüstülük ve görecelilik gibi olgular olabildiğince ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Hukuki ve rasyonel olarak belirlenmiş kurallar toplumdaki tüm bireyleri kapsayan bir özelliğe sahiptir, bir diğer deyişle anayasada vatandaş olarak tanımlanan tüm insanlar için bu kurallar geçerlidir. Bundan dolayı yönetimde bir anonimini beraberinde getirmektedir.

Bu otorite tipinde kişiler yönetimle karşı karşıya geliş biçimlerine göre sınırlı olarak tanımlanırlar. Örneğin yargı önünde insanlar sanık, davalı veya davacı olurken, vergi idaresi önünde mükellef olmaktadırlar (Oktay, 1983: 34-35).

Bürokratik yapılar içinde duygusallığa ve şahsi ilişkilere yer yoktur. Bürokratik yapılar içerisinde faaliyet yürüten insanlar birbirleriyle gayri şahsi ilkeler temelinde ilişki içine girmelidirler. Feodal yapıdan değişik olarak, idari görevleri yerine getirmek için gerekli olan kaynakları bürokratik yapılarda bürokratın kendisine özgü değildir. Memurun mercisi hiçbir nedenden ötürü elden çıkarılamaz, kalıtımsal olarak çocuklarına ve başkalarına devredilmez, hiçbir şekilde hususi serveti ile bütünleştirilmez. Şahsi serveti ve resmi mal/mülk arasındaki bu sert ayrımın, yasal bürokrasi kavramının belli başlı bir niteliğidir ve bu nitelik onu, patrimonyal ve feodal idare türünden onu belirgin bir şekilde ayırmaktadır. Ayrıca bürokratik idarenin siyasal rejimlerden daha katı bir şekilde değişime direnç gösterdiği de söylenebilir. Bürokrasinin bu özelliği Weber tarafından şu örnekle daha çarpıcı bir şekilde vurgulanmaktadır: Sözgelimi düşman bir ülke tarafından işgal edilen bir devlet dairesi ve bürokratik yapı, düşmanın yüksek dereceli memurları değiştirmesi dışında, neredeyse aynı şekilde işlemeye devam edecektir. Şiddet yoluyla gerçekleştirilen bir toplumsal devrimde dahi bürokratik mekanizma eskisi gibi işlemeye devam etmektedir (Weber, 1978: 224).

Bir kez daha ifade etmek gerekirse Weber'e göre bu otorite tipleri, gerçek hayatta "saf" bir biçimde ortaya çıkmazlar. Genellikle tiplerin çok karmaşık türlerine ve bileşimlerine rastlanır. Bununla beraber söz konusu tipleme, gerçek otorite sistemindeki yasal, geleneksel ve karizmatik unsurların çeşitli bileşimlerini saptamada olduğu kadar, ideal tiple hakikat arasındaki farklılıkların sebeplerini anlamada da, araştırmacılara yardım eden yararlı bir çözümlemeli araçtır. Öte yandan sadece bu üç tip otorite tipi ile sosyal hayattaki ve tarihteki tüm otorite kalıplarını ifade etmek tatminkâr olmamaktadır. Sosyal yaşamda, güvene, kabullenilmeye, ustalaşmaya, paraya, ilme, performansa ya da başarıya dayanan çok yönlü otorite tipolojileri yer almaktadır. Bilgi ve uzmanlık gerektiren yapıları gelişen, işlevleri ve işleyişleri kaos halini alan yenilikçi organizasyonlarda yeni bir büyüleyici özellik noktasını meydana getirmektedir. "Yasal rasyonel otorite" sadece organizasyonların üst seviyede

toplandığı yerde, yeteneğin çeşitli seviyelere yayıldığı gözlemlenmiştir. Weber'in modelinde, aşama sırası kaidesi ile teknik bilgi ile beraber yerini almaktadır ve aralarındaki arbededen bahsedilmiştir. Bürokratik yönetim, bir yandan uzmanlığa dayalı iken, diğer yandan da hiyerarşi ve kurallar sistemi sebebiyle disipline dayanmaktadır. Bunun sonucunda ise, rasyonelliğin varsayımıyla uyumlu olup olmadığı tartışmalıdır (Blau&Meyer, 1971:151).

Toplumda sadece devlet memurlarına has otorite tiplerinde bahsetmek mümkün değildir. Anne ve baba, çocukları üzerinde; dini kurumlar moral otorite kaynağı olarak; profesyoneller ve bilim adamları da uzmanlık alanlarında otorite uygularlar. Bilime bağlı olarak ortaya çıkan otorite biçimi, orijin itibariyle yenidir ve birçok geleneksel inanışı zayıflatmıştır. Her ne kadar bilimsel otorite, tekno-bürokratların otoritesinden farklı ise de, aralarında bazı benzerlikler söz konusudur. Hem idari otorite, hem de bilimsel otorite uzmanlığa dayanır ve uzmanlık, otoritenin meşruluğunu sağlar. Halkın çoğunluğu, bürokratların ve bilim adamlarının önerilerini ve yönlendirmelerini kabul ederler. Örnek verilmek gerekirse, bir formun nasıl doldurulacağı konusundaki yöneticinin verdiği bilgilere ya da doktorun diyet hakkındaki önerilerine karşı inat etmeme duygusu ortaya çıkmaz. Ayrıca bilim adamı ve bürokratlar, belirli bir karizmaya sahiptirler ve otoritelerinin bir kısmı, işgal ettikleri makama dayanır (Blau,&Meyer, 1971:151-152).

1.7.1. İdeal Tip Bürokrasinin Avantajları

Max Weber bürokrasinin sınıflandırılmasını ve açıklanmasını dört temel unsur çerçevesinde ele almıştır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (Yılmaz, 1997: 46).

- İş bölümü,
- Otoritenin yapısı ve meşruluk zemini,
- Görevlilerin konumları ve rolleri,
- Görevliler arasındaki ilişkileri biçimlendiren ilkeler ve kurallar

Max Weber bu unsurlardan yola çıkarak bürokrasiye ilişkin genel bir kuramsal analiz ortaya koyar. Bunu yaparken tamamen soyut fakat açıklamayı kolaylaştıran bir "ideal tip" kavramından hareket etmektedir. Aşağıda Weber 'in ideal tip kavramının içeriği

ve özellikleri ele alınmaktadır. İdeal tip kavramının sağladığı kategorileştirmenin ışığında Weber, ortaya koyduğu ideal bürokrasi modelinin özelliklerini açıklamıştır. Bu özellikler şu şekilde sıralanabilir (Weber, 1998: 193).

İdeal bürokratik örgütlenmenin idaresi ve çalışma yöntemi yasaların yansıra yazılı belgelere dayanmaktadır. Görev ve hizmetlerin standart bir biçimde yürütülebilmesi için asgari düzeyde bir örneklik yaratılması zorunludur. Bunun sağlanması için de düzenli ve detaylı belgeleme ile kayıt işlemlerinin yapılması gerekmektedir (Weber, 1998: 194). Söz konusu belgeler ve kayıtlar özgün biçimleriyle saklanmalıdır. Bu işlemlerin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için yalnızca bu işlerden sorumlu olan memurların istihdam edilmesi gerekmektedir. Özel kuruluşlarda bu tür faaliyetlerin yürütüldüğü işyerleri büro, kamu kuruluşlarında daire olarak tanımlanmaktadır (Shafritz&Steven, 2010: 81-82).

Weber birden çok ideal tip kullanarak, belli bir tarihsel durumu kavramsal olarak inşa eder. İdeal tip kurgusu ile bir taraftan Avrupa'nın tarihsel "özgüllüğüne" vurgu yapmakta, diğer taraftan da kapitalizmin "evrensel" yapılarının yaygınlığının alt yapısını inşa etmektedir. “Weber‘in bürokrasiyi kavrayışı da aynı ikilemin etkisi altındadır. Weber bürokrasinin çeşitli toplum tiplerinde, değişik tarihsel dönemlerde ortaya çıkan bir olgu olduğunu kabul etmekle birlikte; yazılı kurallara dayanması, sorumluluk ve yetki dağılımı ile hiyerarşik düzeni bakımından, tüm tarihsel gerçeklik içinde benzerliğe sahip, tekrar eden bir olgu olarak görmekten de geri kalmaz” (Akbulut, 2005: 67-71).

Weber’e göre hususları belirtilen “ideal tip bürokrasi” diğer idare şekillerine oranla bir hayli üstünlük sağlamaktadır. Bu özellikler, istikrar, süreklilik, düzen, dakiklik, dosyalama, kesinlik, hız, tam itaat, güven, ve meydana gelebilecek olan anlaşmazlıkların giderilmesi olarak sıralanabilir (Gerth&Mill, 1987: 214).

1.7.2. Bürokratik Örgütlenmenin Teknik Üstünlükleri

Bazı düşünürler bürokrasiyi anlamlandırırken, baskıcı bir araç, kırtasiyecilik ve verimsizlik olarak adlandırırken Weber aksine onu, “verimli bir örgüt” olarak

tanımlamıştır. Weber'e göre, rasyonel bürokratik hakiki değerlere göre örgütlenen yapılar, diğerlerine nazaran önemli üstünlüklere sahiptir (Weber, 1998: 193).

Weber'e göre bu avantajlar arasında en önemlisi ideal bürokrasi tipinin tamamen rasyonel ilkeler üzerinde temellenmiş olmasıdır. Görev ve sorumlulukların kesin olarak belirlenmesi, işbölümü, kurum içi faaliyetlerin ve davranışların kesin bir şekilde tayin edilmesi bu yapının rasyonel olmasını sağlayan unsurlardır. Bu sebeple böylesi bir model, Weber için gerek kamusal gerek özel yönetim için kaçınılmaz ve vazgeçilmez bir yapıdır (Weber, 1998: 93).

Weber'e göre, bürokratik organizasyonların gelişme sebepleri, onları, diğer teşkilatlanma şekillerine olan teknik birtakım özelliklerinin avantajlarından oluşmaktadır. Weber, göre, tam gelişmiş bürokratik mekanizmanın üstünlüğü, makineyle yapılan her türlü üretimin mekanik olmayan bütün diğer üretim biçimlerine olan üstünlüğüne özdeş yapı olarak görmektedir.(Weber, 1986:204).

Bir diğer ifadeyle açıklamak gerekirse Weber, karışık ve çeşitlenen yönetim işlerinin, fahri görevlilerle çözülemeyeceğini, bunların yalnızca bütün gün mesai yapan ve çalışan alanında profesyonel bürokratlarla daha hızlı, düşük maliyetli ve az hatalı olarak yürütülebileceğini vurgular. Yönetimdeki bu gelişme ve değişimlerin, kapitalist piyasa ekonomisinin gereklerine de uygun olduğunu belirtir. Bürokratikleşme, idari fonksiyonların nesnelci koşullara göre gelişmesini ve ortaya çıkmasını sağlar. Her belirlenen göreve ve bu görevlerin sürdürülmesini, belirli bir uzmanlık eğitimi almış ve sürekli aldığı eğitimi uygulama içinde hep olması gerekenden daha fazlasını öğrenen ve kendini bu alanda geliştiren çalışanlara verilir. Bu iş için gerekli olanın "nesnel" biçimde sürdürülmesi ve devam ettirilmesi, "hesaplanabilir kurallara" göre ve "kişilere göre değişmeyen nesnel olgulara" bağlı formda sürdürülmesini ifade etmektedir. Weber, bu iki esas kaidenin, özdeş süreçte kapitalizmin de özümsediği kuralların üzerinde durur: "bürokrasi ne denli 'şahsilikten uzaklaşırsa', o denli eksiksiz gelişir; resmi işlerden sevgi, nefret ve bütün hesaplanamaz şahsi, irrasyonel ve duygusal unsurlardan ayıklanırsa, bürokrasi o zaman öz niteliğine o denli yakınlaşır. Bürokrasinin bu denli kendine özgü niteliği, onun hususi erdemi olarak kabul edilir" Weber'e göre, akılcı bir hukuki düzenin yürütülmesinin temelini atan da

"*Bürokrasi*"dir. Rasyonel hukuk sitemi, önce Roma İmparatorluğu döneminde genel çerçeve itibariyle bir sistematiğe kavuşmuş; Orta Çağlar boyunca da adliyenin bürokratikleşmesine eş biçimli olarak benimsenmiş; irrasyonel eski kavrayış yöntemlerinin, rasyonel eğitim görmüş yetkin uzmanlarca kaldırılması yoluyla gerçekleşmiştir (Weber, 1986: 206).

1.7.3. Hukuki Rasyonel Bürokrasi

Hukuki rasyonel bürokrasi ideal-tipi şeklî rasyonaliteye sahip olan bir bürokrasiyi ifade etmektedir. Bürokratik yapıda formellik ilkesini üstün kılacak araç, soyut bir takım ilkelerden oluşmuş düzenli hukuk kurallarıdır. Bu kurallar kendi içlerinde ise tutarlıdırlar. Düzenlenmek istenen her kurum ve faaliyet, hiç bir açık kapı bırakılmadan bu kuralların kapsamına alınmıştır. Diğer bir tabirle, kanunda boşluk yoktur; gerektiğinde genel ilkelere başvurulur. Her somut durum için, bir kural bulmak ise mümkündür. İdari yapıda yer alan ve her iş gören, bu prensipler ile bağlıdır. Memur kadar amir de söz konusu soyut ve kişisel olmayan kurallar düzeni içinde çalışma göstermek mecburiyetindedir. Memur, şahıs olarak amirine karşı herhangi bir yükümlülük altında değildir; fakat memurun yükümlülüğü kuralları ve kurallar çizgisinde kalmak koşulu ile amirin yönergelerini yürütmektir (Heper, 1977: 40).

Weber'e göre hukuksal düzen, yalnızca genel (olanak varsa yazılı) kurallar ile ayakta kalabilir. Hukukun düzenlemediği bir durum ortaya çıkarsa, mevcut yazılı kuralların düzen çerçevesinde yeni bir genel kural ortaya konmalıdır. Rasyonel idare, somut durumlarda genel kurulları uygularken takdir yetkisi kullanır; yalnızca bu yapılırken hiçbir şekilde kuralların dışına çıkılmamalıdır. Kuralların somut duruma uyarlanması, idarenin rasyonalitesine yol açar (Heper, 1977: 41-43).

Hukuki rasyonel bürokrasi ideal-tipinde, iş görene hangi hizmetin daha yarayışlı olacağı konusunda bir takdir yetkisi tanınmamaktadır. İş gören takip edilecek gayeleri veri olarak almak durumundadır. Kapsamlı hukuksal düzenlemelerin asıl amacı, örgüt üyelerini kontrol altında tutmaktır. Bu temel endişeye sebep olan, bürokratik düzenlemenin diğer yönlerine de aksetmiştir. İdare, hiyerarşik esaslara göre

örgütlenmiştir. Alt birimler, üst birimlerin denetim ve kontrolü altındadır (Şahin,1998: 33).

Memur, yukarıda da değinildiği üzere nesnel bir görev sahibidir. Bu görevin sınırları net olarak belirtilmiştir. Belli bir görevi kabul etme ilgili idari birimin amaçlarını benimseme anlamına gelir. Bu amaçlar, kişisel olmayıp fonksiyoneldir. Söz konusu amaçların kaynağı, bürokrasinin içinde faaliyet gösterdiği genel hukuksal çerçevedir. İdari birimin amaçları, düzenli ve devamlı faaliyetler ile gerçekleştirilir. Düzenli ve devamlı faaliyetler yazılı belgeler ile yürütülür. Kapsamlı dosyalama sisteminin en önemli fonksiyonu, idarede kontrolünü hafifletmektir. İşe alma ve atamalar "teknik" yetenekler göz önünde tutularak yapılır. Fakat teknik yetenek, sadece bilgi ve beceriler göz önünde tutularak saptanmaz. Bu konuda önemli sayılan diğer faktör kıdemdir. Hatta Weber kıdemin tek başına terfi kıstası olarak rol oynayabileceğini belirtmektedir (Şahin,1998: 33).

1.8. WEBER BÜROKRASİSİ VE YENİDEN YAPILANDIRMA

Yenilikçi yönetim görüşü karşısında eriyen "*Bürokratik Yönetim Teorisi*"ni bu negatiflikten nasıl kurtarılacağının üzerinde odaklanarak mukayese edilmektedir. Hususuyla gelişmiş ülkelerde yaşanan deneyimlerle kamu yönetimlerinin bürokrasiden vazgeçemeyeceği anlaşılmıştır. Bu nedenle bürokrasinin olumsuzluklarını giderebilmek, yönetimi yeniden yapılandırmak temel çözüm olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu ortamda zamanla "teknolojik gelişmeler sonucunda mülkiyet yapısında bazı değişiklikler olmakta, mülkiyet sahipliği ile yöneticilik gün geçtikçe daha belirgin ve yaygın bir biçimde birbirinden ayrılmakta, mülkiyet sahibinin üretimi denetleme gücü giderek azalmakta ve zamanla bu gücü yöneticiler ele geçirmeye başlamaktadırlar".

Bu gelişimlerin neticesinde "yönetim ve yöneticiler" ön plâna çıkmakta, fakat yönetici pozisyonların vazifelerinin başına gelmelerinde ve vazifelerinden alınmalarında yetkinin, özel kesimde mülkiyeti elinde bulunduranlarda, kamu kesiminde ise siyasi güçde bulunması (Aykaç, 1991: 81) hususunu ifade etmiştir. Bu husus kamu yönetimi

anlayışının "yeniden yapılandırılması" aşamasında bürokrasi karşısında siyasi yöneticileri daha üstün bir pozisyona gelmektedir.

Weber'in Schillerin "dünyanın tatsızlaşması" deyimini hayat görüşünün temeli olan rasyonelleşme için kullanmaktadır. Onun için rasyonelleşme ileriye doğrudur. Weber için bürokratikleşme, genel toplumsal durumu anlatmaktadır (Oktay,1998: 244).

Weber'de "dünyanın büyüsünün bozulması" olarak kavramsallaştırılan toplumsal rasyonelleştirmenin referans noktası girişimci eylemin kapitalist işletmede kurumsallaştırılmış olan amaçsal rasyonelliğidir. Amaçsal rasyonelliğin gereklilikleri bütüncül yapıyı oluşturmaktadır. Bu gereklilikler (Habermas, 2001: 241):

- Bürokratik yönetimde, her pozisyonun karşılığı, önceden saptanmış maaş ile alınır. Ücretler çalışanların emek derecelerine göre değil, hiyerarşik yapılanma içindeki statü, derece ve kıdemlerine bağlı olarak verilir. Örgütsel hiyerarşide, dikey hareketliliğe bağlı olarak ücretler de artmaktadır.
- Bürokraside yansızlık esastır. Siyasal, ideolojik, dini vb. etkenler belirleyici değildir. Bürokraside görevler halka hizmet ayrımı gözetilmeksizin yerine getirilir.
- Weber, yukarıda sözü edilen bürokrasi modelinin özellikleri dışında diğer bürokratik yapılara göre bazı üstünlükleri olduğunu da belirtmektedir. Weber'e göre, modern bürokrasiler, diğer örgütsel yapılara göre, süreklilik, düzenlilik, dakiklik, akılcılık, güvenilirlik ve disiplin açılarından üstündür (Gowthrop, l984: 4).
- Bu özellikler çalışanların yaptıkları işin sonucunu önceden görmelerini sağlar. Sonuçların önceden öngörülmesi, her pozisyonun yetki, sorumluluk ve haklarının açık/seçik biçimde yönetmeliklerle belirlenmesinden kaynaklanır.

1.9. WEBER SONRASI WEBERYEN BÜROKRASİ

Weber'in "yasal-rasyonel" bürokrasisi Batıdaki kurumsal gelişmeleri öne çıkarmış ve daha çok endüstri toplumu için uygulanan paradigmadır. Şekli, yoğun kaideci, sert hiyerarşik ve merkeziyetçi olan bu teori, çağımız toplumlarının koşullarına ve gereksinimlerine yanıt vermemektedir. Bu sebeple, Weberyen bürokrasi modeli,

özellikle 1980'lerin başından itibaren yoğun, çok aşamalı ve aslını değiştirecek tenkitlerin karşısında kalmış ve dolayısıyla yeni bir oluşum süreci oluşmuştur.

Weber'in bürokrasi modeli, organizasyon teorisinde önemli bir yere sahiptir. Ancak son zamanlarda organizasyon teorisinde Weber'in ağırlığının azaldığı yönünde görüşlere de rastlanmaktadır (Sthre, 2007: 46-47).

Weber'in bürokrasi tipolojisine karşı en önemli öneri ve eleştiri, 1970'lerin nihâyetinde ortaya çıkan "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışından" meydana gelmiştir. Bu anlayış Weber'in modelinin, normlara düşkün, muamelelere insiyatif veren, sert hiyerarşik ve merkeziyetçi yapısına karşı çıkar; onun çıktılardan daha çok girdilere ve işlemlere önemseyen özelliğini eleştirir, toplumun etkililik isteklerine cevaplamadığını düşünmektedir (Rosenbloom, 1998: 48).

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, söz konusu modeli sadece eleştirmekle kalmamış, 1970'lerin sonunda ABD ve İngiltere'de Yeni Sağ hükümetlerin başlattıkları yeniliklerle oluşacak olan yeni bir oluşuma formuna referans gösterecek birçok ülkede kamu yönetimi reformların esas kaynağı haline gelmiştir. Piyasa türü aygıtlar, adem-i merkeziyetçi ve esnek teşkilatlandırma, özelleştirme, de regülasyon, etkinlik, üretkenlik, yönetişim, girdilerden daha çok netice odaklılık, çalışanların sorumlu tutulmaları, sosyal isteklere duyarlılık gibi ilke ve öne çıkan politikalar, yeni oluşumun, piyasalarla ve toplumla bağlantıların belli başlı öğesi halini almıştır. Sözü edilen ilke ve politikalar, kamu yönetiminin örgütsel yapısı ve işleyişini temelden etkilemiş ve böylece post-Weberyen bir örgütsel yapı, işleyiş ve anlayış gelişmiştir (Eryılmaz,2013:83).

Yukarıda, bürokrasi konusundaki değişik görüşleri ve yaklaşımları belirtmeye çalıştık. Bürokrasi ve bürokratikleşme kavramlarına, farklı bakış açılarından, örgütsel realitenin çok hızlı değişmesinden ve farklı boyutlarından dolayı değişik anlamlar verilmektedir. Marksist analizde bürokrasi kavramı, devlet idaresi ve ekonomik yapı ile ilgili sorunlara gönderme yapmak için kullanılmakta ve kapitalist sınıfın bir baskı aracı olarak tanımlanmaktadır.

Marksistlerle liberaller, bürokrasiye düşmanlık konusunda anlaşmış gibidirler. Marksistlerin bürokrasiye düşmanlığı, egemen sınıfın elinde "baskıcı bir araç" olarak görülmesinden kaynaklandığı halde, liberallerin bürokrasiye karşı oluşları ise, onun özgürlükleri sınırlayan ve piyasa ekonomisinin serbest olarak işlemesine engel olan yönüyle ilgilidir. Liberaller, bireysel ve toplumsal özgürlükleri ve piyasa mekanizmasını engellememek, klasik kamu hizmetleri yürütmek için sınırlı düzeyde kalmak koşuluyla bürokrasiye daha çok araçsal ve edilgen bir rol vermektedirler. Weber'e göre ise bürokrasi, "verimli bir örgüt" biçimidir. Michels ve onun görüşünü paylaşanlar, bürokrasinin bir araç olmaktan çıktığını ve efendi ya da patron haline geldiğini belirtmişlerdir. Onlara göre bürokrasi, gücü, otoritenin meşru kaynağından alarak, onu, uzmanlık bilgisi nedeniyle fiilen egemen pozisyonda olan büro yöneticilerinin bizzat eline geçtiği bir sistemdir (Eryılmaz,2013:84).

Öte yandan bürokrasiyi, fiili olarak yaptıklarına bakarak tamamıyla "siyah" ya da "beyaz" olarak değerlendirenler olduğu gibi, ona daha realist ve dengeli yaklaşanlar da bulunmaktadır. Onlara göre bürokrasi, iyi ya da kötü yönlere sahip paranın iki yüzü gibidir. Bürokrasi, toplum yararına hizmet ettiği, yolsuzluktan uzak olduğu, katı ve baskıcı olmadığı durumlarda, iyi bir yönetim kurumudur. Öte yandan bürokrasi, toplumun genel yararına karşı belirli bir çıkar grubunun (kendisi dâhil) hizmetinde olduğu, yolsuzluk ve yozlaşma içinde bulunduğu, yeterince hesap verebilir olmadığı durumlarda ise kötüdür. Buna, askeri darbelere davet çıkaran ya da askeri diktatörlüklerle işbirliği yapan ve toplumun genel talepleri aleyhine iş yapan bürokrasiler örnek olarak gösterilebilir (Farazmand, 2009: 6).

Bu kısımda bürokrasi konusundaki çeşitli kuram ve kategoriler tarihi aşamalar içerisinde ele alınarak ifade edilmiştir. Bundan sonraki bölümde ise, organizasyon yapısı daha sonrada aşamaları ve devamında da işleyişi ortaya konacaktır.

1.9.1. Bürokratik Örgütlenmenin Olumsuz Sonuçları

Şimdiye kadar ifade edilmek istenen, Weber 'in bürokratik yapıyla alakalı çözümlemesinde, daha çok onun pozitif yönlerine yer verildi. Nedeni şu ki Weber, bürokrasinin artı yönlerine daha çok vurgu yapmıştı. Bununla beraber de Max Weber,

bürokrasinin gizil olarak bazı negatif neticelerine de işaret etmektedir. Bu sonuçlardan bazıları ise şöyle anlatılmak istenmiştir (Weber,1986:209-210).:

a) Bürokrasiler, bilgileri tekelleri altına almak ve başkalarına karşı onu saklamak temayülündedir. "Tüm bürokrasiler, bilgilerini ve niyetlerini saklı tutarak, meslekten yetişmiş olanların üstünlüğünü artırmaya çalışırlar. Bürokratik yönetim her zaman için 'gizli oturumlar' yönetimi olmak eğilimindedir; bilgisi ve edimlerini eleştirel gözlerden olabildiğince gizlemeye özen gösterir… 'Resmi sır' kavramı, bürokrasiye özgü buluşudur; aksi hiçbir şeyi bunun kadar fanatik bir biçimde korumaya çalışmaz. Bürokrasi, parlamentoyla olan mücadelesinde bilgi edinilmek için girişilen bütün çabaya karşı savaş verir… Bürokrasi, tabii olarak da, bilgisi zayıf, dolayısıyla dirençsiz bir parlamentoyu tercih eder." Gizliliğe karşı duyulan bu bürokratik eğilim, dışarıdan gelebilecek olası hasmane eleştirilere karşı bir öz koruma niteliğindedir ve bürokratların otorite pozisyonlarını devam ettirmek ve genişletmeye olan natürel eğilimlerine de hizmet eder.

b) Kurulu bürokrasilerin demokrasiye karşı yaklaşımları biraz karışık olarak değerlendirilse de diğer yandan bürokratikleşme, kitle demokrasisine refakat etme eğilimindedir. Demokratik yönetimin gelişmesi, mecburi olarak bürokratik örgütlenmenin ilerlemesine ve devamlılığına bağlıdır. Bu durum neticesinde de, bürokrasinin belli başlı bir sonucudur: Otorite uygulamasının soyut düzeni, şahsi ve işlevsel anlamda hukuk önünde eşitlik talebinin ve ayrıcalık endişesinin, ilâveten işleri farklı farklı yürütmenin ortadan kaldırılması ilkesinin de sonucudur. Söz gelimi, diplomalar ve sınavlara dayalı işe alma yöntemi, sosyal farklılıklara belirli bir sınırlandırma getirmektedir. Burada anlatılmak istenen bürokrasinin değerleriyle demokrasinin değerleri birbirine uyum sağlamaktadır. Yalnız diğer yandan bürokrasiler, kamuoyuna karşı hassas olma ve mesuliyet alma hususunda gönüllü değildirler. Dahası, demokrasi olgusu bürokratlara ve yöneticilere karşı yönetilenleri eş değer düzeye getirmek için çabalarken, bürokrasi terimi, yapısı gereğince epeyce otokratik bir konum da bulunabilir (Blau, Meyer, 1990: 14-15).

c) Mouzelis, işe alma ve terfilerde yüksekokul diploması ve benzer daha iyi eğitim ölçütlerini uygulamak, demokrasiyle çelişebilir bazı sonuçlar ortaya çıkarabilir. Bu

durum neticesinde, çocuklarını artık daha iyi eğitim olanaklarından faydalandırmak varlıklı kişiler lehine netice verir; bu mana bürokrasi kavramının gelişimi, gerçek fırsat eşitliğini ortadan kaldırır ve plütokratik bir ayrıcalığa neden olur. Weber'e göre, teknik niteliğe bağlı olarak, memurların bulunduğu konumu güçlendirildikçe ve kamuoyuna daha az bağlı hale geldikçe bürokrasi, sarsılması imkânsız duruma gelen devamlı bir koşul elde etmiştir. Politik rejim ve yenilikçi devlette, siyasal ve sosyal değişkenler ne olursa olsun, bürokrasi hep var olacaktır. Bununla birlikte, bürokratik aygıtın devamlılığı ve bilgi yönünden üstünlüğü, demokratik oluşum için bir risk arz ederse de, bürokratın diktatörlüğü ve demokrasinin yok edilmesi neticesini kendiliğnden ortaya çıkmaz. Bürokrasinin yalnızca vazgeçilmezliği veya başka özellikleri sebebiyle egemen konumda olduğu sonucuna varılamaz. Mesela eski zamanlarda köleler, toplumun geçerliği için vazgeçilmez öğeler olarak kabul edilmekteydi, ne var ki bu durum onları siyasal olarak üstün hale getirmedi. Bu durum bürokratik düzeneğin ona nasıl egemen olunacağını bilen ve yediden yetmişe herkese göre kolaylıkla da işler hale gelebilmektedir (Mouzelis, 1975: 23-25).

Bürokrasinin, özgürlükleri ve siyasal otoriteyi tehdit eden güçlü bir unsur olduğunu kabul eden Weber, bununla birlikte bürokrasinin gelecekte var olacak egemen bir güç olacağını kesin olarak ifade etmez ve bu konuda mutedildir. Weber, bürokratik örgütlerin yapısındaki, bürokratik egemenliğin hem yarar ve hem de muhalefet eğilimlerini vurgulamaktadır.

Max Weber, demokrasi kavramının gerekleri ve bürokrasinin gereklerinin farklılığı üzerinde durmuştur. Bürokrasi terimi, iş garantisini, sistemli olarak ilerlemeyi, yükselmeyi ve emeklilik haklarını kazanmaya çalışır; işe almayı, objektif, gayrişahsî ve bütün ölçütlere göre yapar. Bu durum da, üstün astları üzerindeki keyfince davranışlarını önler ve çalışanlarda kaidelerle belirlenmiş kararlı bir "statü"nün gelişimini ortaya çıkarır. Weber'e göre demokrasi kavramı, bürokrasi olgusunun bu var olan "statü" özelliğine karşı tepkisini gösterir. Nedeni şu ki demokrasi, atanmış kişilerin yerine, seçimle gelen görevlileri koymak, görevden uzaklaştırmalarda ise, disiplin yönetmeliklerinin yerine seçimi geçirmek ister. Böylelikle demokrasi, hiyerarşinin en tepesindeki "efendi"nin keyfi tasarruflarını, yönetilenlerin ve onları

yöneten parti şeflerinin aynı derecede keyfi tasarruflarıyla değiştirmekten yanadır (Weber, 1986: 214).

Weber 'in bürokrasi çözümlemesi, paradoksal bir netice ortaya koymaktadır. Büyük yapılı idarelerdeki etkinlik ve verimliliğe sebep olması nedeniyle bürokrasi, çok sayıda pozitif özelliğe sahiptir. Bununla beraber bürokrasiler, enformasyonu tekeline alma, değişime direnme ve otokratik davranmasından dolayı genellikle artı olarak değerlendirilmezler. Bürokrasinin hem artı hem de eksi etkileri, kontrol ve koordinasyonu sağlamak amacıyla başvurulan örgütlenme ilkelerinin neticesi olarak anlaşılabilir. Bürokrasinin öngörülebilir davranmasından ve teknik uzmanlığa değer vermesinden ötürü etkinlik ve üretkenlik sağlanabilir. Lakin bu uzmanlığa dayalı öngörülebilir davranış, bürokrasileri olduğunca güçlü kurumlar haline getirmektedir, bu durum onları, değişiklik konusundaki dış etkilere karşı direnme kapasitesine sahip kılmaktadır. Weber 'in çözümlemesi, bürokrasinin olumlu ve olumsuz fonksiyon bozukluklarını anlatmaktadır (Blau&Meyer, 1990: 14-15).

1.9.2. Weber'in Teorisine Yöneltilen Eleştiriler

Bürokrasi teorisinin üzerinden geçen takribî seksen yıllık dönemde, sanayi toplumlarının geçirdiği ilerleme, bu teorinin önemli bir bölümünün geçerliliği doğrulamıştır. "Weber'in teorisi, farklı siyasal sistemlere sahip ülkelerde değişik amaçlar için kullanılmıştır. Sosyalist devletlerde, komünist partisi, ordu ve devlet organlarının birleşmesinde, Weber'in modelinden büyük ölçüde yararlanılmıştır. Kapitalist ülkelerde ise, işbölümü, uzmanlık, otorite hiyerarşisi, yetki alanı, gayri şahsilik ve profesyonellik gibi bürokratik yapının temel unsurları daha da geliştirilmiştir. Bu ülkelerde, işbölümü ve uzmanlaşma sonucunda, şahsi işletmelerde ve kamu kurumlarında "teknokrat", "işletmeci", "uzman", "danışman" ve "bürokrat" denilen yeni bir yönetici kısmı ortaya çıkmıştır". Bu profesyonel sınıfın ortaya çıkmasıyla, işletme sahipliği ile işletme yöneticiliği birbirinden ayrılmış, böylelikle işletmenin mülkiyetini elinde tutanlar, işletmenin yönetiminden fiilen uzaklaşmışlar ve yerlerini profesyonel yöneticilere bırakmışlardır (Eryılmaz,2013:79).

Bununla beraberinde bürokratik örgüt biçimi, çalışanlar ve toplum üzerindeki etkileri bakımından 1930'lardan itibaren Amerika Birleşik devletleri ve Avrupa'da yapılan çeşitli araştırmalarla sorgulanmaya başlanmıştır. Birçok incelemeci, Weber'in modelini köklü bir şekilde eleştirmiş ve bu eleştirilerini sosyal hakikat ile desteklemeye çalışmıştır. Araştırmacılar, Weber'in modelini eleştirirken, onun farkına varmadığı ya da gereği gibi açıklamadığı konulara ışık tutarak ve yön vererek önemli katkılar sağlamıştır. Weber'in modeline ilişkin değerlendirmeler, şu hususlarda ele alınabilir (Eryılmaz,2013:79).

Weber, bürokrasi kavramını "ideal tip" nosyonu boyutuyla ifade etmektedir. Bu münasebetle Weber'in bürokrasi ifadesi, tüm hazır olan bürokrasi teriminin özelliklerini barındırmakta ve tamamen temsil etmemektedir. Kusursuz bir "bürokratikleşme" bütün olarak gerçekleştirilemeyeceğine göre, Weber'in nitelendirdiği "bürokrasi" tipine tam olarak uygun olan bir organizasyon şekli de bulunmayacağı anlamına gelmektedir (Blau&Meyer, 1971:23-24).

Böylelikle Weber'in formu da, "sosyal realiteyi" mükemmeliyetçiliğini karşılamayan yöntemsel bir ifade olarak da karşımıza gelmektedir. Bununla beraberinde Weber 'in "bürokrasi" çözümlemesi, deneye dayalı tetkikatlar için bir form niteliği olarak karşımıza gelebilir ve çağımızın organizasyonlarının bu forma hangi kıstaslarda uyacakları hususu da ele alınmaktadır (Eryılmaz, 2013:80).

Yenilikçi örgütlerdeki bürokratik edim şekillerini, Weber'in düşündüğünden epeyce ayrıdır. Düşünüldüğü gibi bürokrasi terimi, ussal olarak işlememektedir. Bu konuda üst düzey yöneticilerin çoğu, teknik olarak kabiliyetten yoksundur. Bürokraside keyfince konulan nizamnameler bulunmaktadır. Bürokratik organizasyonlarda "gayri resmi" yapı olarak, şeklî yapının yerini almakta ya da onu darmadağın etmektedir. Üstlerin astlara karşı edim ve işlemleri, kanunlara ya da ussal kurallara göre olmamakta, zaman zaman insanlık dışı ve keyfi nitelik gösterilmektedir. Bununla birlikte bürokratik roller arasında geçiş ve çatışmalar da olabilmektedir (Bennis, 1965: 32).

Weber'in çözümlemesi, ancak biçimsel bürokratik organizasyonları içine almaktadır. Organizasyonların şeklî yapısı, hukuk ve yönetimsel düzenlemelerle nitelendirmek ve oluşturulmaktadır. Weber, bürokratik organizasyonların içerisindeki enformel birliktelikleri ve muamelelerini önemsememiştir. Ona göre, resmen belli olan kaideler ve birlikteliklerden sapma, hususi ve ferdî vaziyetlerle alakalıdır. Hâlbuki daha sonra yapılan araştırmalar, bu yaklaşımın doğru olmadığını göstermektedir. Bu araştırmalarda, bürokratik örgütlerde çalışanlar arasında resmi olmayan ilişkiler ve uygulamalar olduğu ve bunların belirli bir zaman sonra gelenekselleştiği açıkça görülmüştür. Örgütlerdeki bu resmi olmayan ilişkiler ve muameleler, kimi zaman resmi ilişkilerden daha önemli ve güçlü hale gelebilmektedir. Bu nedenle Yönetim Biliminde "gayri resmi örgütler, resmi örgütlerin çalışması için gereklidir" mütalaası çok sık olarak vurgulanmaktadır (Bernard, 1948:123). Şu nedenle gayri resmi ilişkiler, bürokratik örgütlerin düzenli bir parçasını meydana getirmekte ve örgüt kültürünün önemli bir unsurunu oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2013:80).

Weber'e göre şeklî yapıdan kaynaklanan sapma, yönetimsel verimliliğe hasar vermektedir. Gerekçe de şu ki şeklî yapı, idari verimliliği yükseltmek için akli olarak düzenlenmiştir. Fakat organizasyondaki bazı resmi olmayan birliktelikler ve muamelelerin, çoğunlukla verimli çalışmalara faydası dokunmuştur. Weber, bürokrasi kavramını içinde ki görevlilerden özgür olarak ve soyut bir yapı kavramı ifade etmiştir. Bu yüzden de, kamusal bir yapı olan bürokratik örgüt ile çalışanları arasındaki ruhsal çatışmalardan hiç bahsetmemiştir. Bürokratik örgüt yapısı, yöneticileri, astların üzerinde giderek artan oranda bir denetim kurmaya sevk etmektedir. Tüm yetkileri ise üst basamakta toplanarak orta kademe yöneticilerin öncelik almak ve mesuliyeti üstlenmeleri önlenmektedir. Bu gelişme, üstler ve astlarla arasındaki bir çeşit törenciliğe sebep olmaktadır. Astlar, üstlerine karşı iyi görünmek için çeşitli roller yapmak zorunda bırakılmaktadır. İşlerin yürütülmesindeki biçimsellik, temel daha önemli hale gelebilmektedir (Eryılmaz,2013:80-81).

Weber, işbölümü ve uzmanlaşmaya dayalı, "resmi hiyerarşik otoriteyi" hükümsüz hale götürebileceğinin de ayrımına varamamıştır. Üst düzeyde bulunan "resmi otorite" muamelelerde teknik noktalarda alanında ustalaşmış olan astlara tabi hale gelmektedir. Günümüzde ise otoritenin en kayda değer kaynakları, bilgi ya da uzmanlıktır. Nedeni

şu ki bilgi, resmi otoriteden kavramından daha güçlü bir hüküme sahiptir. Devletin yapı ve fonksiyon itibariyle büyümesi, karmaşık ve teknik hale gelmesi, teknokratların yönetimindeki otoritesini artırmıştır. Her ne kadar üst otorite, resmi olarak karar vermek ve bunların uygulatmak yetkisine sahipse de, söz konusu yönetici, bilim ve teknolojideki gelişme karşısında, kendini yenilemediği ya da her alanda uzman olmadığı için teknokratlara tâbi hale gelmektedir (Rosenbloom, 1989: 134). Bilhassa, ekonomi, maliye, dış ilişkiler ve güvenlik alanlarında teknokratların gücündeki artış dikkat çekicidir (Eryılmaz, 2013:81).

Weber "ideal tip" tahlili, çağımızın organizasyonların pek azında kullanabilir. Zira bu tahlil, toplumların aralarındaki geniş kültürel farklılıkları göz önünde bulundurmamıştır. "Bürokrasi" içinde bulunduğu çevreden izole edilerek incelenemez; o içinde bulunduğu toplumsal yapının, siyasal, kültürel, sosyal, iktisadi ve tarihi hususunun ya da koşullarının izlerini üzerinde bulundurmaktadır. Oluşan bu kültürel farklılıkların bürokrasilerin işleyişindeki tesiri, araştırmacıların dikkatini kıyaslamak kamu yönetimine yönlendirmiştir. Bu yaklaşımdan yola çıkıldığında, çevre faktörlerinin, kamu bürokrasileri üzerindeki etkilerini daha kolay değerlendirilmesine olanak sağlamaktadır (Rosenbloom, 1989:134).

Weber, ideal tip ifadesini "Bilim Kuramı Üzerine Denemeler" başlıklı yapıtının kabilinden aydınlatmaktadır: "İdeal tip, türdeş bir düşünce tablosu oluşturmak için, bir ya da birden fazla düşünceyi tek taraflı olarak vurgulamak ve bazen çok fazla, bazen az bulunan kimi zaman da hiç bulunmayan, tek yanlı olarak seçilmiş; daha önceki düşüncelere göre düzenlenen yegâne, dağınık ve kesikli birçok olguyu birbirine bağlamak suretiyle elde edilir" (Gülmez, 1975: 51).

Weber'e göre örgütlerde meydana gelen dinamikliği edinmek üzere, işlemlerin resmi nizamlara sıkı sıkıya bağlı kalarak yürütülmesi germektedir. Kaidelere sert bir biçimde endeksli, şüphesiz ki bazı pozitif neticeleri olsa da, aksi yönleri de karşımıza çıkmaktadır. Detaylı nizamname ve resmi muamelelerin bunlara aynı şekilde uydurulmaya çabalanması, görevlilerin teşebbüs "gücünü ve takdir yetkilerini" de sınırlandırmak ve dolayısıyla idarenin, dönüşen koşullara adapte olmasını önleyebilmektir. Önceden düzenlenmiş yazılı kurallara katı bir şekilde bağlanmak

demek, işleri, söz konusu düzenlemeleri yapanların düşünebildikleri ölçüde yürütmek anlamına gelir. Oysa bu düzenlemelerin, zamanla ortaya çıkabilecek özel şartları ve sorunları hesaba katmaması ve bunlara çözüm getirecek esneklikten yoksun olması muhtemeldir. Bürokraside normlar, zaman içinde kemikleşir ve dönüşen koşullara karşı bir direnim oluşturacaktır. Yalnızca kırtasiyecilik dışından bir otorite, onu yeni ortamlara uyduracak reformları canlandırabilir (Eryılmaz, 2013: 82).

Öte yandan, detaylı nizamnamelerin, kişilerin kendilerini düzenleme hünerini geliştirmediği gibi, iyi idare göreneklerinin oluşmasının da önüne geçebilir. Bu sebeple oluşan etkin olan idare yöntemi, şahsiyetlerin kendi kendilerini disipline etme yeteneğini geliştirici ve çalışanlarını motive edici niteliğe sahip olmasıdır. Bu nedenle yönetimin temel görevi, işlerin nasıl yapılacağı konusunda ayrıntılı kurallar koymak yerine, yeni sorunlar ortaya çıktıkça onları çözmeye ve düzeltmeye imkân veren şartları oluşturmak ve bu şartları kemikleşen bürokratik süreçten korumak olmalıdır (Blau&Meyer, 1971: 58-59).

Genel olarak ifade etmek gerekirse tüm bürokrasiler gelenekçidir. Hangi parti ve iktidarda olursa olsun, bürokrasi kavramının gelenekçi yaklaşımından dolayı, yenilikçi programını uygulanmakta zorluk çekmektedir. Bürokrasiler, çoğu kere toplumdaki değişikliği uyaran ve yönlendiren etkili örgütler olarak görülmesine rağmen, aynı zamanda değişikliği frenleyen ve mevcut yapıyı korumaya çalışan tutucu kurumlardır. Bürokrasinin bu davranışına "bürokratik konservatizm" denilir (Lipset, 1960:222). Şüphesiz Weber, bürokrasinin değişime karşı belirli bir direnç gösterdiğinin farkındadır (Eryılmaz,2013:82).

1.10. WEBER'E GÖRE BÜROKRASİNİN SINIRLANDIRILMASI

Max Weber, bürokrasinin sınırlandırılması sorunu ile de ilgilenmiştir. Weber, bürokrasinin gücü temerküz etme, kendinde toplama yönündeki doğasında var olan temayülü konusunda kaygı duymaktaydı. Daha öncesinde de söylendiği gibi Weber, bürokrasiyi dinamik bir örgüt modeli olarak gördüğü için, onun etkisizliği tehlikesiyle ilgilenmemiştir. Weber'e göre bürokrasi, bir devletin siyasalarını ve edimini kontrol etmekten men edilebilir. Bismarck yönetimindeki Almanya'nın güç kaybına

uğramasının sebebi, Weber'e göre, Şansölyenin memurlara devletin önemli makamlarını işgal etmelerine izin vermesidir. Böylelikle Almanya, bürokrasi dışı sınıfların kendilerini ifade edemediği siyasal olarak aptallaşmış bir devlet haline gelmiştir (Kamenka, 1989:130).

Weber, bütün otorite düzenlerinin alanını ve bireysel de bürokrasi olgusunu sınırlandıracak olan düzenekler üstünde durmuştur. Albrow, bu mekanizma kavramlarını beş temel sınıf içinde ele alarak kısaca özetlemeye çalışmıştır (Albrow, 1982: 47-48):

a) Kollekyallik

"Bürokrasi" başlangıç olarak, her hiyerarşi basamağında çalışanların sorumlu tutulması ve sadece bir elemanın karar almada görev verilmesi anlamını taşımaktaydı. Gitgide karar almada başkalarının da ilgisi, kollekyal kurallar yürütülmeye başlanmıştır. "Kollekyal" ilke, birkaç kişiyi ya da bir komiteyi, bir hak olarak, karar almada görevli konuma getirmiştir. Kollekyallik, belirli bir idarede otorite kavramını bölüşmek anlamını da karşılayan bir normdur. Weber, kollekyal ilkenin, bürokrasiyi sınırlamada önemli bir yol oynayabileceği; mamafih karar almadaki yavaşlığı ve sorumluluğu yayma özelliği nedeniyle bazı dezavantajları bulunduğunu ve bu sebepten de demokratik (tek kişinin sorumluluğuna dayalı) ilkece ele geçirilme eğilimi taşıdığına işaret etmektedir. Weber, aralarında Roma Konsülü, İngiliz Kabinesi, değişik senato ve parlamentoların bulunduğu on iki kollekyal formdan bahsetmiştir.

b) Kuvvetler Ayrılığı

"*Bürokrasi*" farklı işlevsel alanlara göre vazifelerin bölüştürülmesini gerektirmektedir. Kuvvetler ayrılığı, özdeş fonksiyon için, sorumluluğun iki ya da daha fazla organ arasında bölüştürülmesi anlamını da ifade etmektedir. Bu tekçi ilkenin, eş bir sırlamasıdır. Bu yöntem, bir karara ulaşmada organlar arasında uzmanlaşmayı gerektirir. Weber, buna benzer olarak tarihteki İngiliz kralı ile parlamentonun bütçe üzerinde uzlaşmasını verir ve bu sistemin, otoritelerden biri tarafından üstünlüğü ele geçirebileceği için, doğası itibariyle gelgeç olduğunu vurgular.

c) Amatör Yönetim

Bir kurum, idarecilerine "ücret ya da maaş" ödemesi yapmadığı dönemlerde, yönetici olarak kamu görevinde vaktini harcamak için gereken geçim kaynağını kendi olanakları ile sağlayan insanlara dayanmak durumundaydı. Bu tür insanlar, aynı zamanda kendilerine güven duyulabilmesi için halk yanında itibarlı olmak zorundaydı. Dolayısıyla amatörlerin yönetimi, merkeze daha az bağımlı olma durumunu ortaya çıkarmıştır ve otorite kazanmak için kamunun takdirine dayanmayı teşvik etti. Şüphesiz ki bu sistem, yenilikçi toplumun uzmanlık gereksinimini karşılayamaz. Amatörlerin, uzmanların desteği ile beraber iş yaptığı hâllerde, almış olduğu gerçek hükümleri her zaman olduğu gibi uzmanlar tarafından karar verilmiştir (Albrow, 1982:48-49).

d) Doğrudan Demokrasi

Çalışanların ilk elden bir kabine muhatabıyla yönlendirilmesi ve hükümete karşı mesul tutulmalarını sağlayan türlü gereçler bulunmaktadır. Kısa süreli olan vazifeler, oluşan çokluk tarafından, idarecileri geri çağırma olasılığı, seçim gibi metotlar, bu neticeye emek vermek için oluşturulmuştur. Oluşturulan bu düzenek bazı yerel yönetim modellerinde olduğu gibi, sadece küçük organizasyonlarda uygulanabilen bir idare yöntemidir, yalnız burada bile uzmanlık ihtiyacı ortaya çıkar ve bu dengeleyici bir unsurdur. Weber'e göre "doğrudan demokrasi" kavramı modern toplumlarda tamamıyla hükümsüz, fakat küçük topluluklarda ise söz konusu olabilmekteydi.

e) Temsil

Bir önderin taraftarlarını temsil ettiği savlar, yeni bir durum değildir. Gerek patrimonyal, gerekse karizmatik liderler, bu tür iddiaları dillendirmişlerdir. Fakat bugün modern dünyada yeni olan, üyelerinin seçimle işbaşına geldiği, karar vermekte serbest oldukları, kendileri seçenlere otoriteyi paylaştıkları temsili organların varlığıdır. Bu sistem, siyasal partilerin işleyişiyle ilişkilendirilmeden anlaşılamaz. Siyasal partiler, kendileri bürokratikleşmiş olsalar da, onlar aracılığıyla bürokrasi üzerinde denetim sağlama fırsatı büyüktür. Weber, sonunda, yenilikçi parlamenter

demokratik sistemin, bürokrasi üzerinde büyük bir kontrol fırsatı sunduğu görüşüne varmıştır.

Weber, modern devlette özgür parlamentonun, kapitalist ekonominin ortaya çıkardığı farklı çıkar gruplarına, seslerini duyurma olanağı verdiği için, hayati öneme sahip olduğunu belirtir. Parti sistemi aracılığı ile bu gruplar, liderlerini ortaya çıkarabilirler ve parlamentodaki mücadele ehliyetli kişiler keşfedilebilir. Weber'e göre Almanlar, İngiliz Parlamentosunun, siyasi liderlerin kendilerini kanıtlama alanı olarak işlev gördüğünün farkına varmamışlardır. Pek çok açıdan değerlendirildiğinde Weber'in temsili sistemi noktasındaki dileği, demokratik değerlere olan temayülünden daha çok, millî büyüklüğün etkili olduğu önderler bulmaya bağlı olduğu ve bunun da temsili bir düzenle gerçekleşeceği doğrultudaki inanışa yüklenmektedir. Weber, demokratik değerlerle daha az ilgilenmiştir. Temsili sistemle ilgili bu görüşüne bağlı olarak Weber, Siyasi partilerin "bürokratikleşmesini", temsili yönetim için gerekli olan önemli bir mâni olarak görmemiştir. Tersine, yenilikçi parti idaresinin karışık yapısının, parti liderlerinin devlette mühim mercilere gelmeden önce önemli idare metotları noktasında gerekli olan birikimlerin kazanılmasına ortam sağladığı düşüncesindedir (Albrow, 1982: 48-49).

Weber'e göre, kendileri bürokratik makineler olan geniş ölçekli partilerin varlığı, yenilikçi demokratik düzenin kaçınılmaz bir özelliğidir. Şayet bu partiler, siyasi uzmanlık ve öncelik sahibi olan liderler tarafından yönetilirse, bürokratik resmiyetin geniş egemenliğinden kaçınılabilir (Giddens, 1999: 22).

İKİNCİ BÖLÜM

2.1. ORGANİZASYON

2.1.1. Organizasyonun Tanımı

Organizasyon kavramı çok farklı fikir, düşüncelerle değerlendirilen ve yönetim hususu üstünde en çok durulan kavramların başında gözükmektedir. Yönetim literatürünün sembolik bir biçimde ele alınması durumların da "organizasyonel" yapıyı aydınlatan makaleler karşımıza gelmektedir. Karşımıza çıkan çalışmalarda ise teorisyenlerin organizasyon kavramına olan farklı tutum ve bakış açıları getirdikleri bu hususta, pek çok tanımlama geliştirdikleri gözlemlenmektedir.

Bu tanımlamalar içerisinde kısaca adlandırmak gerekirse, "*organizasyon*" kavram olarak bir düzen veya düzenlemeyi ifade etmektedir. Organizasyonu "*İş ile iş, iş ile insan ve insan ile insan arasındaki ilişkilerdeki düzen ve düzenlemeler"* olarak ifade etmek ise mümkündür" (Koçel, 2001:124).

"Luther Gulick'e göre yapılan tanımında ise belirli amaca ulaşmak için iş bölümünün düzenlemek, formel yetki mekanizmasının kurulduğu birimlere organizasyon adı verilmektedir" (Arslan, 2004: 205).

Yukarıda tanımı yapılan kavramdan hareketle bir işletmenin organizasyon olarak tanımlanabilmesi için belirli özellikleri bulundurması gerektiğinden bahsedilmektedir. Bu özellikler; (Arslan, 2004: 205):

- Belirlenen hedefler,
- Önceden planlamış bir yapı,
- Toplumsal varlık,
- Tanınabilir sınırlar,
- Alt birimlerden oluşan bir sistem,

2.1.2. Organizasyon Yapısının Tanımı

Organizasyon yapısı kavramı belirli bir amaç doğrultusunda bir araya getirilen insan ve diğer kaynakları düzenek olarak nitelendirmektedir. Başka bir deyişle ise "*Organizasyon yapıları*" olduğundan küçük vazifelere ayrılmış çalışmalarının koordinesini sağlamak amacıyla kurulmuştur (Olson ve diğerleri, 2005:51).

Yapı kavramı, organizasyonun amacını başarabilmesi için belli olan bir düzen içerisinde hangi işlerin düzenleneceğini, kimin nasıl yapacağını, bunların hangi bölümlerde kümeleneceğini, bölümlerin organizasyon hiyerarşisi süresince konumunu ve haberleşme kanallarını gösteren bir tablo çizmektedir. Dolayısıyla da oluşturulacak olan bu faaliyetlerin de verimli ve etkin olmalarını sağlamaktadır.

"Organizasyon yapısı" kavramı organizasyonun bölümleri ve konumları arasında ki düzenleme ve bağ olarak nitelendirilebilir. En sade şekliyle ifade etmek gerekirse "organizasyon yapısı, otorite yapısını, hiyerarşisini ve raporlama ilişkilerini gösterir" (Develioğlu, 2002: 44).

"Miles ve Snow'un" yapı kavramını betimlemesi ise daha çok teknik yönüyle ağır basmıştır. Bu bağlamda ele alındığında "*yapı* "tanımlaması teknolojiyi koordine ve kontrol eden, bölgenin negatif hükümlerini ortadan kaldıran ve düzenlemenin alt birim ve bunlar arasındaki ilintinin hususlarını da göstermektedir (Miles&Snow,2003: 256).

"Daft ve Steers" organizasyon kavramının yapısı ile ilgili geniş bir tanımlama da bulunmuşlardır. Yapılan bu tanılamaya göre "*organizasyon yapısı*" teşkilatlandırma çalışmalarının etkileyici ve verimli bir şekilde uygulaması için; belirtilen vazifelerin, otorite hatlarının ve bölümlendirmenin belirgin hale getirilmesidir. Organizasyon yapısı, gaye, büyüklük ve teknolojik çevrenin uyum sağlamak istediği bir düzendir (Daft&Steers, 1986:361). "Burns ve Stalker" ise yapı tanımlamasını; "kendi içerisinde kendi kaderini belirlediği, organizasyonu bir arada tutma yolu olan bir prosedür olarak görür" (Teare ve diğerleri, 1998:62).

Yani özetlemek gerekirse, “organizasyon yapısı” idare tarafından şahısların ve grubun organizasyon amaçlarını uygulamalarını, koordinasyon ve birbirileri arasındaki münasebetle bağlayan düzenlenmiş olan şeklî formdur (Bartol&Martin, 1998:255).

2.1.3. Organizasyonun Önemi

“İnsanlık tarihi üç önemli toplumsal aşamadan geçmiştir. Bu kademelerde ise tarım toplumu, sanayi toplumu ve sanayi ötesi (bilgi) toplumdur. Her bir toplumsal aşama yeni sosyal yapılarını ve başka organizasyon türlerini beraberinde getirmiştir” (Yüksel&Murat, 2001:111). 20. yüzyılın başından başlayarak günümüze kadar olan organizasyon ile ilgili olan gelişimlere bakıldığında, organizasyon yapılarında devasa değişimler görülmektedir. Bu yapılanmaların “Taylorizmle” birlikte oldukça şeklî ve hiyerarşik bir yapı konumunda iken günümüze gelindiğinde ise organizasyon yapılarını “çevre-merkezli” olarak nitelendirmek mümkün olmaktadır (Üçok, 2000:156–157). Bu gelişimler merkezileşmenin düşük seviyede olduğu “yatay organizasyon yapılarının” meydana gelmesini de peşinde sürüklemiştir. Bu nitelikte bilgi topluluğundaki ki organizasyon yapıları yaygınlaşarak çoğalmaya da devam edecektir.

Bilgi toplumunun mühim hususlarından biri de teşekküllü bir toplum yapısına sahip olmasıdır. “Bilgi çağında bireyler, üyesi oldukları eğitim yönetim ve denetim süreçlerine niyetli ve bilinçli olarak katılmaktadırlar. Diğer taraftan, ekonomik yaşamda, bireyler kalite, fiyat ve hız gibi faktörler açısından hususi ve kamusal organizasyonları sorgulamaktadır” (Tekin, Güleş&Öğüt, 2003: 20–21). Bireyler bilgi toplumuna halis bu hususları icabında doğumdan ölümüne gelinceye kadar ömürlerinin hemen her aşamasında bir düzenlemenin içerisinde yerlerini almaktadırlar.

“Organizasyonlar sosyal ve ekonomik birçok gayeyi yerine getirmek üzere var olan oluşumlar olduklarından” (Asunakutlu&Coşkun, 2000: 19), ellerinde bulunan kıt kaynaklarının verimli ve etkili kullanılmasının mecburi öğelerinden birisidir. Yukarıda anlatılmak istenen organizasyonların ekonomik ve toplumsal yaşamda kişi ve

toplumlar için hayati anlam taşıdıklarını aşikâre olarak ortaya koymaktadır (Akkoç,2008:4).

2.1.4. Organizasyon Yapısını Belirleyen Faktörler

Organizasyon kuramının doğuşundan bu güne gelinceye kadarki organizasyon yapılarını belirleyen etkenler üzerinde çalışmalarda bulunmuştur. Her zaman ve her koşulda yaygın olan bu organizasyon yapısını oluşturmaya yönelik çalışmalar "*Klasik Organizasyon Teorisi"*ni ortaya koyan çalışma alanlarından birisi olmuş ve bu yapıyı belirleyen kaideler oluşturulmaya başlanmıştır. Sadece sonrasında oluşan "Neo-Klasik Organizasyon Teorisi"ni ortaya koymuş olan işlerden başlayarak çağdaş dönem sonrası organizasyon davranışlarına başka bir deyişle ile günümüze kadar ki gelişimi sonucunda her daim geçerliliğini koruyan organizasyon yapısının olamayacağı, belli başlı unsurları, büyüklük çevre, , teknoloji, hedefler, taktik ve görevlilerin sahip oldukları vasıflar etmenlerin belirleyiciliği boyutunda "organizasyon" yapılarının farklılık gösterebileceği çalışmalar ile belirlenmiştir (Akkoç, 2008:5).

Organizasyon yapısını belirleyen etkenler şu şekilde ele alınabilmektedir:

Amaç, ve uzmanlık derecesi, işbölümü, formalleşme derecesi, kontrol alanı, organizasyondaki kademe sayısı, merkezileşme derecesi, karmaşıklık derecesi, departmanlaşma, ve kurmay organlar, emir komuta, gruplar ve komite, haberleşme kanalları ve form olarak belirlenen etkenler sıralanabilir (Koçel, 2001:128–131). Belirtilen bu etmenlerler organizasyon yapısının oluşturulması aşamasında yapı içinde yer alma form ve kalıplarına göre organizasyon yapısının tipik özelliklerini de açıkça ortaya koymaktadır (Akkoç,2008:5).

2.2. ORGANİZASYON TEORİLERİ VE YAPI

İnsanların beraber çalışmaya başladığı dönemlerden bu yana var olan yönetim faaliyeti yalnızca 20'nci yüzyılın başından başlayarak bilim dalı olarak kabul görmeye başlanılmıştır. O senelerden günümüze kadar "yönetim bilimi" birçok evre geçirmiştir (Erdemir, 2006). Geçirilen bu evreler çok yönlü yönetim ve organizasyon teorisini davranışları ile açıklamaya çalışmıştır (Akkoç, 2008:5).

20’nci yüzyıldan günümüze kadar süregelen teşkilatlandırma teori ve yaklaşımların amacı bilinen gayeleri gerçekleştirmek üzere bir organizasyonu oluşturan öğelerin en etkili biçimde nasıl bir araya getirildikleri ile de yakından alakalıdır (Koçel, 2001:134). Klasik kuramdan “modern-sonrası” teori kavramının tüm kuramların, organizasyonun içinde yer aldığı bölgenin koşullarına bakılarak farklılaşan oranlarda organizasyon yapısının oluşumu etkilemesi hâlen de devam ettirilmektedir (Akkoç, 2008:5).

2.2.1. Klasik Organizasyon Teorisi ve Yapı

Frederick W. Taylor’un “Bilimsel Yönetim Yaklaşımı”, Henry Fayol’un “Yönetim Süreci Yaklaşımı” ve Max Weber’in “Bürokrasi Yaklaşımı ”tarafından uygulanan ve de “Klasik Organizasyon Teorisi” olarak nitelendirilen bu muameleler, yönetim biliminin girişi ve ilk teşkilatlandırma kuramı olarak literatür de önemli olarak konumunu belirlemiştir. “Klasik organizasyon” kuramında örgüt yapıları ile ilgili çalışmalar da yerini almıştır. Yapılan bu çalışmalarda; “ideal, etkili yapısal ilkeler ve bilimsellik özelliklerini taşıyan organizasyon yapısının oluşturulmasına odaklanılmıştır” (Ogbonna&Harris, 2003: 513).

Frederick W. Taylor’un da öncülüğünü yapmış olduğu diğer bilim insanlarının da yarar sağlamış olduğu “Bilimsel Yönetim Yaklaşımı”nın temelinde kârlılığın artmasını sağlayacak olan metotların hangi hususlar oluşabileceğini de belirlemiştir. Bu davranışı belirleyen varsayışlardan biri de, idarede akademik usullerin kullanılması ile verimliliğinin de artacağının bilinmesidir. Düşünülen bu varsayış programlama ile yürütme faaliyetinin birbirinden ayrılması gerektiğini vurgulanmıştır. İkinci olarak değinilmek istenen diğer önemli varsayış ise zaman hükümlerine dayanan iş standartlarının belirlenerek, ölçütün üstünde başarım sergileyen personele fazla ücret ödenerek kazançlı olmasından dolaylı olarak da üretim miktarının da artış göstermesidir (Akkoç,2008:6).

Fayol ’un öncülüğünü üstlendiği Klasik Teorinin ikinci yaklaşımı “Yönetim süreci Yaklaşımı”dır. Taylor organizasyon yapılarında çalışmaların yapılabilmesi ile alakalı alt düzeydeki hususlarla alakasına karşı olarak Fayol yönetim seviyesinde ki mevzulara değinmiştir. Verimin arttırılması içinse “Yönetsel” tedbirlere

yoğunlaşmaktadır. Fayol yönetim sürecini; "planlama, örgütleme, koordinasyon, emir-komuta/yürütme, ve kontrol" adımlarından oluşan beş fonksiyona ayırmıştır. Bu ayrılan fonksiyonlar daha sonra yönetim fonksiyonları adında geniş olarak da bir kabul görmüştür. Yönetim fonksiyonları ile oluşturulan kavramsal çatıyı destekleyici çok yönlü ilkeler geliştirilmiştir. Organizasyon yapısı oluşturulurken dikkate edilmesi gereken ve yönetim ilkeleri olarak nitelendirilen bu ilkeler;

- Hiyerarşik yapı
- İş bölümü
- Yetki ve sorumluluk
- Komuta birliği
- Disiplin
- Bölümlere ayırma
- Kontrol alanı, yetki devri ve amaç birliği olarak sıralanabilir. Bu kaideler baz alınarak oluşturulacak olan organizasyon yapısının her şartta ve koşulda başarılı olacağını öngörmüştür (Koçel, 2001:145-160).

"Klasik teorinin" üçüncü yaklaşımı ise Max Weber'in önderliğini yaptığı "Bürokrasi Yaklaşımı"dır. Organizasyon kaynaklarının kullanılmasında faaliyet ve verimliliği elde etmek ve örgütsel gayeye erişmek bu yaklaşımın önemli varsayışlarından biridir. Tüm çalışmalar, belirlenmiş gaye ve amaçlara yönelik olmalıdır. Oluşturulacak olan organizasyonda otoritenin işletmesine özel önem verilmiş, hiyerarşik yapı içinde otoritenin dağılımı ve kullanımının yazılı hale getirilmesini öngörmüştür. Organizasyon içinde gerçekleştirilecek olan her türlü çalışmaların önceden belirtilmiş ve yazılı hale getirilmiş normlara göre yapılması, bunların haricinde kalan ise keyfi yönetime yer vermeyerek noksansız kurumsal bir yapı düzenlenmesini planlamıştır (Koçel, 2001: 160–161; Eren, 2001, :25–28).

Klasik organizasyon kuramını oluşturan bu üç yaklaşım iki öğe üzerinde yoğunlaşmaktadır. İlk olarak verimliliği sağlamak için yazılı norm prosedürler ve ilkeler oluşturularak insan faktörünün makineler ile birlikte etkin olarak kullanılması, ikinci olarak ise şeklî organizasyon yapısını düzenlemektir (Akkoç,2008:7).

Klasik bürokrasi anlayışında, personel sistemi, yeterliliğe değil, kıdeme -masada bekleme yılları - dayandığından, bürokratlar emekliliğine yakın yaşlılık dönemlerinde yetmezlik düzeylerine ulaştıklarında, üst yönetim görevlerine gelmektedirler. Bununla birlikte, klasik bürokrasi anlayışında "*kişisel amaçların örgüt amaçlarına feda edilmesi*", "*tüm çalışanların örgüt amaçlarına yöneltilmesi"* gibi yönetim ilkelerinin geçerli olmaması, hiyerarşik sorunlar, sorun çözme niteliğinin olmaması, devletin kurumsal yapısının zamana uymaması gibi nedenlerden ötürü bürokrasinin hizmet kalitesini de düşürmektedir (Gökbunar &Kayalı, 2002).

2.2.2. Neo-Klasik (Davranışsal) Organizasyon Teorisi ve Yapı

"Klasik organizasyon" kuramının insani öğesini önemsemeyen organizasyon yapısı içindeki kişileri, mekanizmaları tamamlayıcı ve iktisadi çıkarları doğrultusunda hareket eden bir mevcudiyet olarak gösteren teorinin belli bir zaman içindeki yetersizlikleri de ortaya çıkmaktadır. Klasik organizasyon kuramında, organizasyon yapı karakteristiğinin "biçimsel ve mekanik yapı" ilkelerinin zorunlu şartları olarak varsayılmıştır. Fakat bu kurallar 1924–1930 seneleri arasında "Elton Mayo" ve arkadaşları tarafından yapılmış olan "Hawthorne Araştırmaları" ile önemi de giderek azalmaktadır.

Hawthorne Araştırmaları "arkadaş gruplarına ve plansız etkileşime dayalı informel yapının yönetimin tasarladığı, biçimsel yapının yanı sıra var olabileceğini kanıtlamıştır. İş faaliyetlerinin, şeklî organizasyon tasarımı kadar insan doğasından da etkilendiği organizasyonun insani yönüyle ilgilenilmesi gerektiğini açıkça ortaya koymuştur" (Acuner, 2000).

Bu kuramın ana düşüncesi "*bir organizasyon yapısı içinde çalışan insan öğesi olarak anlamak, yapı ile insan davranışları arasındaki ilişkileri incelemek, organizasyon içinde ortaya çıkan sosyal grupları ve özelliklerini tanımak*" (Koçel, 2001:171) olarak anlamlandırılmıştır.

2.2.3. Modern Organizasyon Teorisi ve Yapı

Klasik organizasyon teorisyenleri tarafından verimliği sağlayacak ve bütün durumlarda geçerli olan ideal organizasyon yapısına yönelik kurallar geliştirilmiştir. Klasik teorinin önerdiği ideal organizasyon kurallarının geçerliliğinin tespiti amacıyla yapılan çeşitli araştırmalar, sadece kuralları desteklemeyen neticelerin çıkması üzerine organizasyonların içinde insan öğesi ve onun tutumlarını odak noktası ve yeni bir kuram olarak ortaya çıkarmıştır. Neo-klasik kuram adı verilen bu kuram zamanla insan unsurunun temel alarak ortaya çıkacak olan organizasyon yapısının her türlü soruna çözüm olabileceği görüşü ağır basmış ve klasik teorideki ideal organizasyon yapısına benzer bir ideal yapıyı hedeflemiştir (Akkoç, 2008:9-10).

Her iki kuramın da ideal organizasyon yapısını meydana getirmesi köklü yaklaşımlarının etkileri 1950'li yıllara kadar sürmüş yalnızca organizasyonların karşı karşıya kaldıkları sorunlar karşısında yetersiz kalmaları üzerine 1960'lı yıllarda organizasyon konuları farklı açılardan ele alınmaya da çalışılmıştır. Meydana gelen bu gelişmelerin sonucunda, "Sistem Yaklaşımı" ve "Durumsallık Yaklaşımı" adı verilen iki ayrı yaklaşım organizasyona ilk bakışta ağırlık kazanmaya başlamıştır. Her iki yaklaşımdan oluşan ve "*Modern Organizasyon Teorisi*" olarak adlandırılan üçüncü bir organizasyon kuramı ortaya konulmuştur. (Can, 2002: 45).

2.2.4. Durumsallık Yaklaşımı

Durumsallık yaklaşımı "yönetimin evrenselliğini kabul etmemekte ve her zaman bütün faaliyetleri yönetmek için klasiklerin de ileri sürdüğü gibi tek bir "*en iyi yol"* olmadığını" ifade etmektedir. Durumsallık yaklaşımına göre "*etkin bir yönetim"* örgütün gücüne ve çevre şartlarına da bağlıdır. Durumsallık yaklaşımı kavramı örgüt ve çevre ile ilişkilerini arttırılması üzerinde durmaktadır. "Yönetim koşullara göre amaçlarını, planları, örgüt biçimlerini düzenlemek zorundadır. Çevredeki değişmelere göre yönetim sistemleri değişecektir. Bununla birlikte yöneticilerin bu değişmelere ayak uydurması, en azından yönetici eskimesinin azaltılması sağlanmalıdır. Bu yaklaşımda baz alındığında ise bazı sorular akla gelebilir. Her yer ve koşulda geçerli tek bir en iyi örgüt yapısı yoktur". "*En iyi*" durumdan duruma değişecektir.

Durumsallık yaklaşımı sistem yaklaşımına dayanmakta ve sistem yaklaşımını benimseyenler tabii ve fiziksel bilimlerden yararlanarak bütün sistemleri kapsayacak genel bir sistem tanımı geliştirmektedirler. Sistem yaklaşımının uygulanması ile örgüt alt sistemlere ayrılmakta ve alt sistemlerden daha alt sistemlere ayrılabilmektedir (Özalp vd., 2003: 66).

"*Teknoloji*", bir örgütün girdilerini çıktılara dönüştürmekte kullandığı araçlar topluluğu olarak tanımlanmaktadır. Bu araçlar makine, teçhizat, alet vb. gibi madde işleyen araçlar olabileceği gibi; çeşitli programlar, kavramlar, modeller vb. gibi düşüncelerle ile ilgili araçlar da olabilir. Bir örgütün en önemli yönü başarmayı amaçladığı iş ve bu işi yapmak için kullandığı teknolojidir. Teknoloji, örgütlerde ne tür işlerin yapılacağı, bunları yapacakların sahip olması gerekli nitelikler, personelin yaptığı işten tatmin sağlaması, üretim miktarı ve kalitesi, şahsi olarak veya grup halinde çalışma, haberleşme ilişkileri gibi birçok şeyi etkileyecektir. Söz gelimi teknoloji bir organizasyonda kişiler, gruplar, örgütsel ilişkiler, yönetim tekniklerinin üzerinde etkilidir. Örneğin, ustalık ve sanatkârlık gerektiren bir ayakkabı yapımı ile ayakkabı yapımının makinelerle üretimi yapıldığı durumlarda örgüt yapılanmaları farklıdır. Seri üretim yapan örgütlerde standart üretim modeli vardır. Örgütte biçimselleşmeye ağırlık verilir. Standart üretim yapmayan, sanatkârlığın veya araştırma geliştirme faaliyetlerinin ağırlıklı olduğu örgütlerde, ayrıntılı görev tanımlamalarına gereksinim duyulmaz ve formelleşme azdır. Yapılan işler yapanın karar ve takdirine bağlıdır. Durumsallık yaklaşımında konunun temelinde doğruluk ya da yanlışlık değildir anlatılmak istenilen önemli olan kullanılan teknolojiye uygun bir örgütsel yapının oluşturulmasıdır (Acar&Bıyık, 2012: 635-796).

Bu yaklaşımın "*durum*"u tanımlamakta kullandığı ikinci temel boyut ya da değişken faktörü ise *"dış çevre"d*ir. Bu bağlamda ele alındığında ise dış çevre, bir sistemin kontrolü dışında olan bütün faktörlerin toplamıdır. Bu faktörler ise demografik, ekonomik, toplumsal, kültürel, siyasal, coğrafi, fiziksel olabilir. Durumsallık yaklaşımı, bu sayılan çevre faktörlerinin özelliklerine göre gerek örgüt yapısının, gerekse kullanılan üretim ve yönetim tekniklerinin farklı olacağını ileri sürmüştür. Bu açıdan durumsallık yaklaşımı, çevre koşullarının, organizasyon yapısı ve işleyişi üzerine etkilerini araştırır. Bununla birlikte bu yaklaşıma göre, dış çevre ile ilgili

unsurların sürekli değişme içinde olup olmamaları ve değişme hızları kullanılacak yönetim ve örgüt tekniğini etkileyecektir. Çevre koşulları durgun ve dengeli, değişim hızı çok az olduğu durumlarda en uygun örgüt yapısı formelleşme derecesi yüksek bir model; çevre koşulları sürekli ve hızlı olarak değiştiği durumlarda ise formelleşmenin düşük, büyük ölçüde kişi ve gruplara öncelik tanıyan bir yapı daha uygun olacaktır (Acar&Bıyık, 2012: 635-796).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM DEVLET KAVRAMININ İNCELENMESİ VE e-DEVLET KAVRAMININ TANIMI NİTELİĞİ

Bu bölümde kamu yönetiminde yeniden yapılanma ile birlikte bilgi ve haberleşme kaynaklarındaki ilerlemelere koşut olarak meydana gelen teknolojilerindeki gelişmelere paralel olarak ortaya çıkan e-Devletin, kamu yönetimine etkileri, amaçları, aşamaları ve temel unsurları ele alınmaya çalışılmıştır. e-Devlet yapılanmasında karşılaşılabilecek yasal altyapı yetersizliği, bilgi güvenliği ve gizliliği eksikliği, sayısal uçurum gibi sorunlar ve çözüm önerileri ele alınmıştır. Bu kapsamda konu "e-Devlet Kavramı ve e-Devletin Özellikleri", " e'Devlet'in geleneksel devletten farklılıkları, amaçları, kırtasiyecilik boyutuyla ele alınması ve uygulanmaya başlandığı çalışma alanları olmak üzere ele alınıp değerlendirilmiştir.

3.1. DEVLET KAVRAMI VE NİTELİĞİ

Devlet kurumuna olan tarihsel bakış açısı ile bakıldığında, onun toplumsal ve tarihsel bir mecburiyetin çıktısı olarak meydana geldiği görülmektedir. Devlet kavramı birbiriyle entegre olmuş bağlantılar ve normlar kütlesidir. Devlet klasik ve çağdaş yürütümlerin süreç kapsamında temizlenerek ve birbirine kenetlenerek bugünkü halini aldığı kaideler bütünüdür (Delibaş&Yiğit, 2005: 180-181).

Çağdaş batının siyasi görüşün de devlet görüşü şahsi bulunmayan, hukuksal ya da esas imtiyazlarla donatılmış olan ülkeyi yönetme yeteneğine sahip olması düşüncesiyle alakalı olarak düşünülmektedir. Diğer taraftan, devlet kurumu oluştuğu zamandan başlayarak sürekli bir hareket durumundadır. Devlet kavramı asırlardan itibaren süregelen siyasi, sosyal gerçekliktir. Ülkenin devlet üzerindeki başlıca yapı taşları insan toplumu, hukuki-siyasal ve iktidar düzenidir.

Dilimizdeki "devlet "teriminin, Arapça "devl" kavramından türemiştir. El değiştiren otorite, zenginlik-makam ve iktidar, anlamını taşımaktadır. Devlet kavramı diğer ülkelerde de şu ifadelerde kullanılmıştır: Eski yunanda "polis" ifadesi kullanılırken; Roma'da "civitas" yahut "respublica", ortaçağ Avrupa'sında da "terre/terra". 15.

asırda “devlet” terimi Fransızca “etat”, Almanca “stat” ve İngilizce “state” olarak kullanıldığı görülmektedir (Gündüz&Gündüz, 2002: 68).

Şehir, siyaset, demokrasi ve hükümet gibi ifadeler devlet terimini çağrıştırmaktadır. Devlet kavramı, hür kişilerin kalesi manasını taşıyan “polis” sözcüğünden türemiştir. Devletin; kanun maddesi oluşturma yetisi, idare odak noktası olarak bakanlar kurulunun variyeti sınır çizgileri belirgin olan ülkenin toprak parçasında ve birbiriyle olan bağlantılı popülasyonun mevcudiyetini kapsamaktadır (Çift Yürek, 2005: 135-136).

Devlet, kişilerin sosyal yaşamında müracaat ettikleri “örgütlenme biçimidir”. Bu nedenledir ki devlet kavramı öncelikle tarihsel ve sosyal bir gerçekliği yansıtmaktadır. Tarihin belli başlı dönemlerinde oluşmuştur. Dahası devlet, geniş yapıda bir teşkilatlanmaya da sahip bulunmaktadır. Bir toplumda, teşekkülü, devletin kurumundan daha çaplı ve geniş, bütünleştirici bir toplumsal kuruluş daha bulunmamaktadır. Bunun beraberinde, devlet kurumları içerisinde ki ileri derecede işbölümü yapılmaktadır ve devletin egemen bir yaptırım gücüne de sahip olduğu görülmektedir (Kızılçelik&Erdem, 1996: 142-143).

Çift Yürek’in (2005: 135) bakış açısında devlet kavramı ise; askeri, politik ve toplumsal ideolojik örgütlerinin yekûnunun meydana getirdiği bir teşekküldür. Devlet, sosyal hayatın belirli başlı aşamasında meydana gelen bir gerçek nitelik kapsadığından, her yapı gibi devlet kurumu da tarihsel bir yapıya sahiptir. Çam’ın(2005: 337) çalışmasında ise devlet, bir siyasi otorite formunda ve kurumsallaşma yapısı altında yasal bir güçtür. Devlet ayrıca belli bir toprak parçasıyla sınırlandırılmış bir teşkilat ve hukuki bir kişiliğe sahiptir.

“*Devlet*” toplumu idare eden kaideleri oluşturma yetisine hâsıl olan özel nitelikte bir organizasyon biçimidir. Weber ‘in de ifade ettiği gibi devletin belirlenmiş toprak parçasında “meşru şiddet kullanma tekeli” bulunmaktadır. Dolaylı olarak da adli sistem, silahlı kuvvetler, seçilmiş temsilcilerden, devlet bürokrasisinden oluşan yerel ve ulusal kabineler gibi kurumlar da devletin içerisinde yerini almaktadırlar (Marshall, 1999: 146).

Devlet, kavramı yerleşmiş bir toplumun siyasal ve hukuksal bakımdan örgütlenmesinin sonucunda meydana gelen ve birbiriyle entegre olmuş olan düzenlerin genelini kapsamaktadır; egemenliğe ve tüzel kişiliğe hasıl olan bir teşkilatlanmadır. Devleti öteki örgütlerden farklı kılan belli başlı spesiyalitelerinde; devletin geniş yapılı teşkilatlanma formunun bulunması, işlerinin ileri seviyede iş bölümlendirmesi sonucunda gerçekleştirilmesi ve tüm bu şeyleri yapabilecek kapasitede olan iktidar yapısına hasıl olmasındandır. Pierson'ise devletin belli başlı hususlarını 9 ana başlıkta kategorilendirmiştir. Bunlar:(Saygılıoğlu&Arı,2003:25-26) :

- Anayasa
- Egemenlik
- Kamu bürokrasisi
- Yetki/meşruiyet
- Şahsi olmayan iktidar
- Yurttaşlık
- Vergilendirme
- Şiddet araçlarının denetimi
- Toprak

Devlet kavramını teorik geçerliliği hâsıl olan bir görüşün niteliği olarak tanımlayan kişilerde bulunmaktadır. Devlet, yalnızca insan topluluğu, bir ülke, güç ya da bunların bir toplamı olarak kabul edilmemelidir. "Devlet "kavramı bu tanımlamaların ötesinde, elle tutulmayan, gözle görülmeyen, düşünsel bir kavram olarak görülmektedir. Bourdieu'nun tabiriyle devlet, bireyler onu düşüncelerinde şekillendirdikleri için mevcuttur. Rousseau ise, devlet terimini toplumsal sözleşmesinden dolayı oluştururken; Carey de devletin orijinalinde bir vurguncu çetesinin varlığını anlatmaktadır. Marksistler, devleti bir zümrenin öteki sınıfların hâkimiyetinde olduğu bir teşekkül olarak değerlendirmekteyken; liberaller ise onu jandarmayla bağdaştırmaktadır; Hegel ise devleti sanki "Yeryüzü Tanrısı" olarak görmekteyken; anarşistler tarafından gerekirse devlet kavramı yok edilmesi gerekli olan bir otorite olarak kabul edilmektedir. (Gündüz&Gündüz, 2002: 69).

Devletin kökeni noktasında çok yönlü düşünceler olmasına rağmen, genel olarak kabul gören düşünce, devletin sosyal karışıklığının artması neticesinde giderek çıkmaza

sürüklenen sosyal ilişkileri düzenlemek düşüncesiyle ortaya çıkmış olmasıdır. Böylelikle devlet, belli bir düzen sağlama adı altında, bireylerin sosyal yaşamına karışma hakkına müdahalede bulunma hakkına sahiptir. Diğer taraftan devlet, insanoğlunun yazılı kültürle tanıştıktan sonra her mühim text te indirect ve ya direkt olarak açıklanmış, her devirde tartışmalara mevzu olmaktadır (Saygılıoğlu&Arı, 2003: 4,18).

Devletin oluşmasında siyasi antropolojinin meydana getirdiği datalar, geleneksel sosyal teorisyenleri devletin kökeni hususunda yenilikçi bir düşünceye saygınlık göstermelerine sebebiyet vermiştir. Marksist ve liberal düşünürlere göre, tarım öncesi devrim bittikten sonra tarımsal dönem ile birlikte birlikte "neolitik devrim" geçilmiştir. Neolitik dönemin oluşturduğu hayati biçimlenmelerden bir diğeri de soy bağına dayalı kabile yaşamına geçişin hız kazanmasıdır. Bu istikamette sosyal kaos artış göstermiş ve toplumsal bağlantılarda iç içe geçmiştir. Bu durumlardan kaynaklı meseleleri çözüm olarak sonuca vardıracak siyasi bir teşkilat yapısına da gereksinim hissedilmiştir. Diğer bir ifadeyle devlet de bu şekilde bir adım neticesinde oluşmuştur (Sarıbay, 2008: 146,147).

Modern devlet kavramı, Kuzeybatı Avrupa'da 16. ve 17. asırlarda oluşmuş olan bir devlet modelidir. Klasik toplumlarda ise iktidar ve güç ilahî soylara atfedilmektedir. Çağdaş devletin yasallık düşüncesi ise akıl ve zihin sonucunda oluşan teori ya da kurallara bağlı kalmaktadır (Çapar&Yıldırım, 2012: 2).

Çağdaş kişi devleti tarihsel süreçte bütüncül toplumların müşterek nasibi olarak kullanılabilmekte ve devletin içinde yer almadığı bir sosyal hayatın oluşabileceği görüşünü dahi kabul edememektedir. Lakin devlet, insanoğlunun edebi ve ezeli net bir unsuru değildir. Bireyin tarihsel süreçteki macerasının tüm aşamasında "devlet" kavramı bulunmamaktadır. Bulunduğumuz zamanın devletinin büyük evrenselliğine ve bütünleştiriciliğine rağmen devlet göreli olarak oluşan güncel bir tarihi bir gelişim; çünkü kişinin devletsiz olarak hayatını idame ettirdiği dönemlerde bulunmaktadır (Coşkun, 2009: 154,155). Devlet, çağdaş toplumların hâkim kuruluşudur. Weber 'in tasviriyle yenilikçi dünyada biricik yasal fiziki olarak otoritesini kullandığı tekel bir yapıya sahiptir (Bozkurt, 2008: 221).

Çağdaş devletin tarihsel sürecindeki önemli devir olan 16.asırdır. G. Poggi'de "geniş insan toplulukları üzerinde yönetimin yoğunlaşması, sürekliliği ve kurumsallaşması gibi devletin en bariz göstergelerinin" ilk defa Batı'da oluştuğunu öne sürmüştür. Çağdaş devlet yasallık şahıs veya toplum olarak nitelendirilen idare edilenlerin onaylamasına sunulmaktadır. İdare edilenler uyruk olmaktan çıkarak, birey veya halk olarak yasal yönetimin referansı halini almıştır (İrem, 2006: 267-279).

İdare edilenlerde artık zamanla birer vatandaş olarak yönetimde sorumluluklara almaya başlamışlardır. Evvelki devirlere bakıldığında bu kişiler için pozitif ve mühim bir gelişimdir. Fakat bu kısımda önemli olan diğer bir husus ise bugünümüz içerisinde geçerliliği olan formda vatandaşların idarede bulunma safhasının ne seviyede olduğudur. Bu konu hakkında farklı yaklaşım, tartışmalar ve saptamaların ifa edilmesi da vazgeçilmez bir konudur.

Liberallistlere göre ise, sosyal yaşamda güvenliği kontrol altına alan bir araçtır ve hangi zümre de bulunursa bulunsun, kişiler arasındaki anlaşmazlıkları, meseleleri çözüme ulaştıracak olan bir yöneticidir. Marksist görüşe sahip olanlara göre ise Marksistler ise savunulan bu görüşleri reddetmektedir. Onlara göre devlet toplumun ya da haricinde ve üstünde bulunan objektif bir yönetici değildir. Devlet; alt zümre ve tabakaların tahakküm altında tutulması ve sisteme zıt tepkilerin sindirilmesi için üstün zümrelerin kullandığı bir araç olarak görülmektedir (Çiftyürek, 2005: 136).

Rousseau'ya göre ise, hür olarak yaşamını sürdürmek isteyen bireylerin yapmış oldukları anlaşmadan meydana gelmiştir. Duguit'ye, gruplar arası münakaşanın sonucudur. Zaman bakımından en eski olan toplumlarda bir grup bireyin diğerlerine hakan olması devleti oluşturmuştur. Bu teoriye göre idare eden-idare edilen olmadan devletin olması mümkün değildir. Devletin kökeni üzerinde değişik düşünce öne süren filozofların üstünde karara bağladıkları husus, toplumlarda mutlak bir sistemin varlığıdır. Şu nedenle her toplumun belirli bir nicelikte disipline ve otoriteye talebi bulunmaktadır. Bu beraberlikte ömür geçirmenin bir gerekliliğidir (Kızıl Çelik&Erjem, 1996: 143,144).

3.2. E-DEVLET KAVRAMI

Bilişim teknolojileri çağımızda toplum ve birey yaşayışının vazgeçilemez önemli öğelerinden birine dönüşmüştür ve yeni yönetsel formların oluşmasına ve ilerleyişine de bahane olmuştur. "E-devlet" de bu paradigmaların en önemlisi olarak görülmektedir.

Dünya lisanları ve dilimizde "e-" öntakısı "elektronik" aygıtları belirtmektedir. Teknolojik aygıtlar, eksi yüklü semptomların devinimlerinden faydalanmak çeşitli donanım oluşturma nosyonu olarak da ifade edilmektedir. Elektronik işlev televizyon, bilgisayar, faks, gibi kitle iletişim aygıtlarının tabanını meydana getirmektedir. Günümüzdeki yaşamımızı direkt olarak etkileyen teknolojik aygıtlar, kitle iletişim araçları, kuramsal ve teknolojik bakımdan önemli bir yol kat etmiştir. Sonuçta bu konudaki ilerleyiş önemli derecede süregelmiştir. Çoğu yeniliğin buluşun oluşması, daha kısa vade de meydana gelmektedir. Son 40 yılda teknolojinin göstermiş olduğu gelişim, insanların eski devirlerde sergilediği 500-1000 yıllık gelişimlerden daha fazla olduğu bilinmektedir. Elektronik kapsamda meydana gelen nerede ve ne şekilde hızının azalacağını veya ara verileceğini söylemek olabildiğince meşakkatlidir. Diğer taraftan bu medenileşme aşaması sosyal olguyu önemli nicelikte değişime uğratmıştır. Bilişim yöntemleri de sosyal hayatın her aşamasında bizzat kendisi konumunu elde etmektedir. Bilişim düzeninin hızlı bir şekilde artarak gelişim göstermesi ve sosyal hayatla tamamlanması sonucunda; internet ve diğer yöntemler, gerek vatandaş gerek devlet için mecburi bir durum kullanmaktadır ve yaşamın çoğu evresinde kullanışlı yapıya bürünmektedir (Eren, 2010: 7,9).

E-devlet tasarısı, çağdaş dönemin sunmuş olduğu tüm elektronik, teknolojik ve telekomünikasyon aygıtların sağlamış olduğu fırsatlar değerlendirilerek; devletin kazandırması gereken kamu hizmetlerini çabucak ve etkili bir formda takdim etmesi ve vatandaşın devlete karşı yapmak zorunda olduğu görevleri, daha pratik ve süratli olarak iletmesi planıdır.

Bilgi ve iletişim teknolojileri, bireylerin yaşam niteliklerini çoğaltan ve kamu kurumu, özel kurum yönetim formlarını dönüştüren ekipmanlardır. Diğer bir ifadeyle

değerlendirirsek bilgi iletişim teknolojilerinin işlevlerini sadece değişim getirmekten veya çekişmeyi çoğaltmaktan meydana geldiği ifade edilemez. Bunun ötesinde bireylerin ve toplumların iletişim ve yaşam biçimlerinin farklılaşmasına sebep olan hayati bir olgudur. Bu sebeplerden dolayı ülkeler; bölgesel, yerli, millî ve enterrasyonal kapsamda kişilerin ve kuruluşların kamuya yönelik taleplerini yerine getirebilmek niyetiyle, "e-devlet" teşebbüsleri boyutunda interneti yaygın hale getirmek ve bilgisayar okur-yazarlık oranını yükseltmek için birçok stratejiler oluşturmak için ve projeler tasarlamak için efor göstermektedirler (Şahin; 2008: 41,42).

E-devlet kavramı, iletişim teknolojileri ve elektronik bilgi vasıtasıyla kamu sektörünün etkin, berrak, süratli bir şekilde, vatandaşlara, özel sektör yapısı ve öteki kamu kurumlarına daha az ücretlerle karşılanmasını belirtmektedir. "e-Devlet" devlet-yurttaş/vatandaş ve devlet-sivil toplum, devlet-özel sektör kurumları ilk sırada olmak üzere öteki kurum ve kuruluşlarla olan birlikteliklerin daha az problem ve sıkıntı yaratmasını amaçlamıştır. Nedeni şu ki "e-dönüşüm" organizasyonel öğrenmeye, yeniliğe ve girişimciliği vurgulayarak devletin devamlı olarak kendisini değiştirmesini ifade etmektedir (Şahin; 2008: 45,46).

Çağımızda, dünyada "e-Devlet" ifadesi, çok yoğun bir formda tartışılmakta ve bu ifadenin çok değişik tanımlaması bulunmaktadır. Bu kısımda önemsenmesi gereken en mühim mevzu, "e-Devlet "in yaygın ve anlaşılmaz terimlerle vasıflandırılmaması ve dar bir kapsamda ifade edilmemesidir. Bu biçimde, e-devlet kavramının topluma taktim edileceği bu görüş neticesinde olanakları sınırlaması manasını da taşıyacaktır. Bu bakış açısı doğrultusunda "e Devlet" kavramı, ülkeye has kıstasları da ifade ederek, şu formda ifade etmek gerekirse: E-devlet idaresinde enformatik teknolojilerinin stratejik kullanımı sebebiyle, bilgi toplumunun beklentilerine yanıt oluşturabilecek, yurttaşı ve kuruluşları ile birlikte internet ortamında iletişime geçerek kârlılığı, saydam ve kalkınmayı sağlayacak bir yeniden oluşum biçimidir (Kuran; 2005: 11).

Şahin'e (2008: 52,53) göre, e-Devlet kısaca, kamu sektörünün imalatı ve yurttaşlara sunumunda iletişim ve bilgi teknolojilerinden yararlanılmasını açıkça belirtmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojileri doğrusu sadece hizmetlerin üretimi ve takdim

edilmesinde değil, öteki kamu işletmeleri arasındaki prosedürleri ilerletmek ve kolaylaştırmak için de kullanılmaktadır. Dahası, "e-dönüşüm" hususunda hayati bir rolü olan bu bilgi ve iletişim teknolojileri, devletin dijital sisteme geçmesinde mühim birer aygıt niteliği taşımaktadır.

Çoğunlukla, "e-yönetişim", "e-demokrasi", "e-yayıncılık" gibi manalarla birlikte konumlanan "e-Devlet" modeli, teknik anlamda, yurttaşların "müşteri", kamu yönetimi çalışmalarının da "hizmet" olarak görüldüğü, "kalite/fiyat performansı" ölçütlerinin uygulandığı, en az emekle ve maliyetle en kaliteli hizmeti ortaya çıkarmayı amaçlayan bir "verimlilik yönetimi" düzeni olarak nitelendirilmektedir. Uçkan'a (2003: 44) göre, kamu sektöründeki hizmetlerin, çalışma ortamının, "yedi gün/yirmi dört saat hizmet" algılayışıyla, şahsi ve hususi olarak dönüştürülmüş, etkin ve hızlı bir biçimde verileceği bu "Yeni Kamu Yönetim Modeli", sadece ağ ekonomilerinin mihenk taşı olan iletişim ve bilişim teknolojileriyle muhtemel olacaktır (Uçkan; 2003: 44).

Diğer taraftan Altınok (2005: 133) e-devleti; yerinde yönetişime ulaşmakta, yolsuzlukla savaşmada, saydamlaşma da, yönetim safhalarına demokratik iştirakin artış göstermesinde etkileyici bir metot olduğunu göstermektedir. Bu davranışlar yaygın bir biçimde önümüze gelmektedir; ama bunlar hala onaylanmış savlar değildir. "Yönetişim" ise sosyal ve yönetim oyuncularının toplumlara yön göstermek amacıyla yaptıkları edim ve devlet yönetiminde birtakım yeni unsurlar barındıran bir hükümet algılayışıdır. "Yönetişim" terimi ise, globalleşmeye mutabık bir biçimde, devlet ile yurttaş arasında oluşturulmaya çaba harcanan yeni bir bağlantı modelinin kavramsal olarak geliştirilmesidir.

Bakıldığında kısa bir zaman açısından geçmişte mazisi olmasına karşın, internet kullanım oranının süratli bir şekilde geçerli hale gelmesi, iletişim altyapısının sağlamlaşması ve yine teknolojik güvenlikte de ilerlemeler yaşanması e-Devlet uygulamalarının süratle evrenselleşmesine neden olmuştur. Günümüzde rekabet hızının artışıyla birlikte fark atabilmek adına gelişmiş ve ilerici devlet olabilmenin şartı elektronik teknolojiden faydalanabilmek, e Devlet muamelelerini yürütmektir. E-devlet kavramı dönüşümü, devletin yerine getirmekle mükellef olduğu vazife ve

hizmetler ile vatandaşların devlete karşı olan vazife ve emeklerinin mütekabil olarak elektronik iletişim ve işlem yerinde güvenilir ve aralıksız olarak devam ettirilmesini sağlamaktadır (Eren, 2010: 102-104).

E-devlet çoğu yönüyle ele alındığında değerler dizisi değişimi anlamını da taşımaktadır. Bu hususta bahseden (Uçkan, 2003: 46,47) "geleneksel-modern" devlet kapsamında şu şekilde düşünmektedir: E-devlet konsepti bilhassa, az maliyet/nitelikli hizmet başarımı üzerinde kökleşen ve "toplam kalite yönetimi" ile "müşteri memnuniyeti" kriterlerine göre oluşturulmuş olan verimlilik yönetimi düzeniyle, soyut olmayan deyişini elektronik ticarette keşfeden "e-iş" formundan direkt olarak etkilenmiştir. Doğrusu, iştirakçi olan e-demokrasi düzenekleri farklı değerlendirildiğinde, e-devletin direkt ticari bir mevzusu olan kamu alımları gibi çalışmaları ve kamu hizmetlerinin takdim edilmesiyle alakalı kısmı bir çeşit "e-iş dinamiği"dir.

Tablo 1. E-Devlet ve Kamu Yönetiminde Değişim

Geleneksel Devlet	E-Devlet
Pasif Yurttaş	Aktif-Müşteri-Yurttaş (Netizen)
Kâğıt Temelli İletişim	Elektronik İletişim
Dikey Hiyerarşi	Yatay Ağ Yapısı
Eleman Yanıtı	Otomatik Sesli Posta Çağrı Merkezi vb.
Eleman Yardımı	Kendi Kendine Yardım Uzman Yardımı
Eleman Temelli Denetim Mekanizması	Otomatik Sesli Posta Çağrı Merkezi vb.
Nakit Akışı Çek	Elektronik Fon Transferi (EFT)
Tek Tip Hizmet	Kişiselleştirilmiş Farklılaştırılmış Hizmet
Bölümlenmiş Kesintili Hizmet	Bütünsel Sürekli Farklılaştırılmış Hizmet
Yüksek İşlem Maliyetleri	Düşük İşlem Maliyetleri
Verimsiz Büyüme	Verimlilik Yönetimi
Tek Yönlü İletişim	Etkileşim
Kapalı Devlet	Açık Devlet

Kaynak: Parlak (2011)'den uyarlanmıştır

"Parmaklarınızın ucundaki yönetim" ya da "devlet bir tıklama uzaklığında"birtakım etkili sözlerle lansmanı yapılan "e-Devlet" programları, ilk olarak çevrimiçi bilgi ulaşımı, devamında da kamu yönetimlerini ve bakanlar kurulunun öteki organlarını

birbirine entegre eden devlet portalları yöntemiyle amme hizmetlerinin çevrim içi sağlanmasıyla yaşama geçirmeyi amaçlamaktadır. Uzun dönemde düşünülen ise elektronik seçim manasına gelen "e-oylama" yöntemlerinin ilerletilmesine ve geliştirilmesine yoğunlaşmaktadır (Uçkan; 2003: 48). Kamu yönetiminde geleneksel anlayıştan yeni yönetim anlayışına adaptasyon sürecinde, kamu sektöründe, hizmetleri daha az maliyetle ve en iyi biçimde sunmanın yeniden yapılanmayla mümkün olacağı görülmüştür. Kamu yönetimi yeni anlayışıyla (Türkiye Bilişim Derneği, 2005: 6-7);

- Bürokratik işlemlerin basitleştirildiği ve asgari düzeyde olduğu,
- Hizmet sunum sürecinin vatandaş ihtiyaç ve taleplerine yönelik olduğu,
- Hizmetlerin, nitelikli, kolayca erişebilir, vatandaş odaklı ve toplumun tüm fertlerinin yararlanabildiği bir çerçevede sağlandığı,
- Çalışan personelinin modern bir ortamda görevini yaptığı, asli görevlerinde yoğunlaştığı,
- Kurumların diğer kurumlarla hızlı ve doğru etkileşim içinde olduğu,
- Daha hızlı, faal, kaliteli şeffaf ve hesap veren bir kamu yönetimi ile herkese eşit ve tarafsız hizmetin sunulduğu bir yönetim biçimi hedeflenmektedir.

Devlet teşkilatlandırması içerisinde iş süreçlerinde bilişim teknolojilerinden faydalanılmaya başlanmasıyla iş yapma modellerinde değişim ortaya çıkmış, bilişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelerle internet hayatın her alanına yerleşmeyi başarmıştır. Öncelikle, işletmeler internet teknolojilerinden yoğun şekilde yararlanmaya başlamıştır. Vatandaşın devletten beklentilerindeki çeşitlenmeler ile birlikte, günümüz devleti artık kapalı, kendi kendine yeten yapılar olmaktan uzaklaşmıştır. Piyasa ekonomileri sisteminin de dayatmasıyla günümüzde, devlet vatandaşa hizmet sunan bir işletme, vatandaş da bu hizmeti alan müşteri olarak görülmektedir. Bilgi toplumunun geldiği nokta itibariyle, bireyler taleplerini, bilgi ve iletişim teknolojileri ile karşılamakta, bu teknolojiler doğrultusunda yeniden yapılanmaya süreci başlamaktadır. Bu açıdan bakıldığında devletin de işleyiş düzeneğini gözden geçirmesi ve bu teknolojilerden azami ölçülerde faydalanarak, bilgi toplumu bireylerine beklentileri doğrultusunda hizmet verir nitelik kazanması gerekmektedir. Bu ihtiyaç ve kaydedilen değişimler devlet organizasyonunda değişimi mecburi kılmıştır. Kamu yönetiminde bilişim teknolojilerinden istifade etmek elektronik devlet adı verilen yeni bir algılayışı benimsetmiştir.(Menteş, 2003: 28-29).

3.2.1. Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri

Elektronik devlet kavramı (e-Devlet) aniden ortaya çıkmış bir kavram olmayıp, zaman içinde bilişim teknolojilerinin desteğini de alarak yeni bir şekil alacak olan devlet anlayışının ifadesidir. Elektronik devlet, devletin 'elektronikleştirilmesin' de bilişim teknolojilerinin yalnızca birer araç olarak kullanılması değildir. Elektronik devlet; bilgi üretme, işleme ve uygulama yeteneği arttırılmış, ani kararlar alabilen, ihtiyaç ve taleplere hızlı bir şekilde yanıt verebilen bir devlet-yapısının oluşturulmasıdır (İnce, 2003: 12).

Kamu kurumlarının bütün dünyada hizmetlerini internet ortamında takdim etmesiyle e-Devlet modeli yaygınlaşmakta; yurttaş veya örgütler, devletle ilişkilerinde, kamu kurum ve kuruluşlarının internet adreslerinden talep duydukları bilgileri edinerek hazırlıklarını yapmakta ve başvurularını çevrim içi gerçekleştirebilmektedirler. Bu yapılan işlemlerin, zaman ve mekân sınırlaması olmadan yapılması son derece önemlidir. İnternet, devletin vatandaşlar ve örgütlerle arasındaki mesafeleri kaldırmakta; standartlaşma, uzmanlaşma, aralarında aracısızlık boyutu ile önemli katkı sağlamaktadır. Mesai saatleri içinde ilgili birimlerde hazır bulunma zorluğu ve mecburiyeti, uzun iş süreçleri, ek maliyetler ve zaman kayıpları (trafik ve park yeri sorunları), rüşvet ve yolsuzluk gibi arzu edilmeyen durumların ortadan kaldırılmasında elektronik devlet kavramı iyi bir yönetim uygulaması olarak görünmektedir. (Pamukoğlu&Ocak, 2007: 59; Erdal, 2004: 3-4)

E-Devlet en sade biçimiyle; *"devletin vatandaşlara karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetlerde vatandaşların devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik ortamda, kesintisiz, güvenli ve hızlı olarak yürütülmesi olarak da tanımlanmaktadır"*(Türkiye Bilişim Şurası, 2002: 4).

Vatandaşın devlet ile devletin vatandaşla ve özel sektörle, devletin kendi kurum ve kuruluşları arasında ve devletlerin kendi aralarında var olan bilgi alışverişinin ve fiziki iletişiminin elektronik ortama taşınması için gerçekleştirilen girişimleri de e-Devlet uygulamaları kapsamında ele alınmaktadır. (Balcı&Kırılmaz, 2009: 48).

Elektronik devlet kavramı aynı zamanda katılımcı demokratik yönetim, halkın doğru ve daha iyi yönetilme, daha kaliteli hizmet alma isteklerinin sonucunda bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişim sürecinin getirmiş olduğu değişim ve dönüşüm ile ortaya çıkmış olan yeni devlet anlayışının tasviridir. (Özarslan, 2003: 3). Bu anlayışın en önemli tepkimesi ise vatandaşın geleneksel devlet anlayışında, birbiri ile ilişkili her işlem için ayrı kamu kurumuna gitmesi gerekirken, e-Devlet anlayışı ise hizmetlerin kesintisiz ve tek merciden hizmete sunulabilmesidir (Kuran, 2005: 64).

Günümüzde devletin yüklendiği görevlerin eksiksiz bir biçimde yerine getirebilmesi için kamu hizmetlerine ilişkin her türlü bilginin kayıt altında tutulabilmesi ve bu bilgilere erişimin sağlanması büyük önem arz etmekteydi. Kamunun karar alma aşamalarının basitleştirilerek kısaltılması ve kamu yönetiminin hizmetin gereklerine ve değişen koşullarına ayak uydurabilmesi için, vatandaşın hizmet sunum sürecine etkin ve katılımcı bir şekilde dâhil olması ve buna eş biçimli olarak hizmet kalitesinin arttırılarak sunulmasında da e-Devlet uygulamalarının önemli bir hissesi olduğu kabul edilmektedir. Aynı zamanda e-Devlet uygulamaları ile kamu kurumları arasında dengeli işbirliğinin gerçekleştirilmesi, görev ve sorumluluk alanlarının açık bir biçimde ortaya konması ve vatandaşların hizmetlere nasıl erişeceği konusunda daha fazla bilgi sahibi olması da mümkün olabilmektedir (Balcı& Kırılmaz, 2009: 50).

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişim saydamlaşmaya yardımcı olarak kamu örgütlerinde şeffaflık standardının benimsenmesi ve yerleşmesinde olumlu etkilerde bulunmaktadır. Kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve saydamlık sağlanmasının yanı sıra bilgi bütünlüğünün gerçekleştirilmesini de mümkün kılmaktadır. Diğer taraftan vatandaş, özel sektör ve kamu sektörünün talep ve beklentilerine uygun hizmet ve çözümlerin hayata geçirilmesinde ilgili tarafların tutum ve davranışlarının da etkisi ve önemi büyüktür.(Erdal, 2004: 7; Kösecik& Karkın, 2004: 99).

Anlatılan açıklamalar doğrultusunda kamu örgütlerinde teknolojinin verimli ve etkin kullanılmasını mecburi hale getiren dört temel etkenin söz konusu olduğunu söylemek mümkündür (Türkiye Bilişim Derneği, 2004: 10):

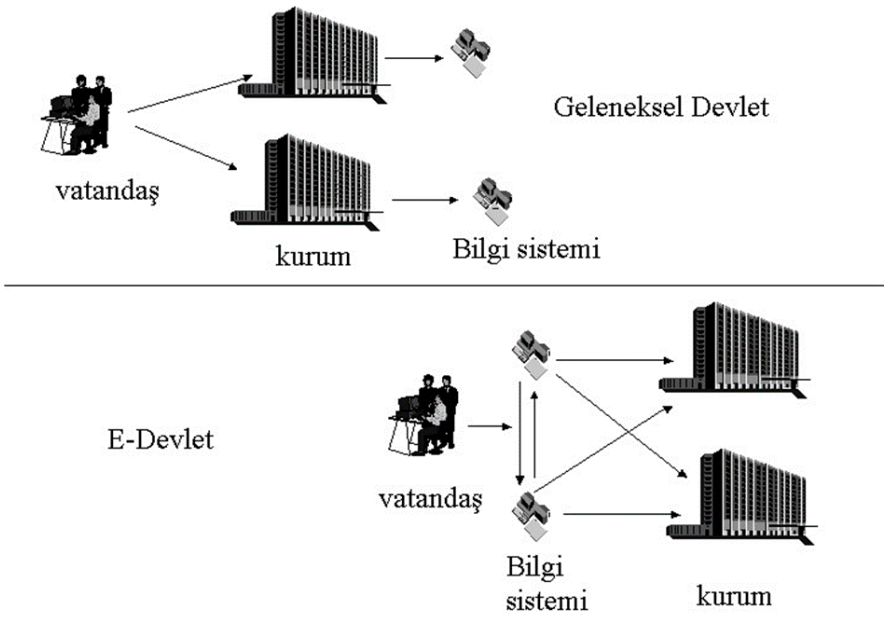
- Vatandaşın, değişen ve gelişen yaşamsal beklentilerinin sürekli olarak artmasıdır.
- Hizmet sunma maliyetlerinin bilişim teknolojileri yardımıyla düşürülebilecek olmasıdır.
- Küresel rekabetin inanılmaz boyutlara ulaştığı ve her geçen gün giderek arttığı dünyada, kamu kurumlarının, doğru bilgiye en hızlı ve doğru biçimde ulaşabilme, hızlı ve doğru kararlar alabilme hususunda yönlendirmeye ihtiyaç duyulmasıdır.
- Son olarak da ifade etmek gerekirse daha tutarlı, daha etkin ve daha güvenilir bir yönetim ve üretim altyapısını oluşturabilmek için kamu verimliliğinin ve şeffaflığının arttırılmasına duyulan ihtiyaçtır.

Bu gereksinimlerle birlikte meydana gelen elektronik dönüşüm reformunun temel nedeni, kamusal çalışmaların etkinliğini arttırmak, demokrasiyi güçlendirmek, şeffaflığı sağlamak, vatandaşlara daha kaliteli ve çok yönlü hizmet vermektir. Devletin sunmak zorunda olduğu tüm hizmetlerin hızını, yaygınlığını ve etkinliğini arttırarak, hizmet maliyetlerini önemli ölçüde azaltan e-Devlet uygulamaları ile bürokratik ve kırtasiyeci hizmet anlayışı yerini kalite ve verimlilik odaklı hizmet anlayışına bırakmasıdır. (Çarıkçı, 2010: 96).

3.2.2. E-Devletin Geleneksel Devletten Farklılıkları

Klasik devlet anlayışı ile e-Devlet arasında ki işleyiş ve gaye bakımından farklılıklar bulunmaktadır. E-Devlet ‘’elektronik’’ tanımını içerse de niteliği itibariyle ‘’devlet’’ tanımı yine de geleneksel kavramını korumaktadır. E-Devlet harfiyen yeni bir devlet kavramına karşılık gelmemekte, devlet olgusunun vatandaşlarca anlaşılması sürecinde kullanılan araç ve teknikler farklı olsa da işlev olarak geleneksel devlet kavramının özünde yer alan görevlerle özdeştir. Önemli olan E-Devletin, ananevi devlet anlayışından farklı olarak fonksiyonlarını nasıl ve hangi öğelerle yerine getirdiğidir. E-Devlet geleneksel devlet anlayışına muhalif değil lakin geleneksel devlet anlayışı dâhilinde kamunun sunmakla görevli olduğu hizmetlerin sunuluş şeklini değiştiren bir alt yapılarının tamamıdır. E-Devlete geçiş sürecinin tamamlanmasıyla birlikte birbirlerinden farklı vazifeleri yerine getiren ve çok farklı alanlarda hizmet sunan kamu örgütlerinin vazifesi sona ermemekte, kamu örgütleri, sadece sunulan hizmet

kalitesinin arttırılması, güncelliği ve devamlılığının sağlanması düşüncesiyle yönetim anlayışlarında farklılaşma göstermektedirler (Baştan&Göknubar, 2004:73).



Şekil 1: e-Devlet- Geleneksel Devlet

Kaynak: Türkiye Bilişim Şurası,2002:4

Şekilden de görüldüğü gibi geleneksel devlet anlayışında, kamu kuruluşu, yurttaş ile toplumdaşın beklentide bulunduğu ilimin muhafaza edildiği bilgi düzeninin arasında bulunmaktadır. Vatandaşın bilgiye doğrudan erişimini sağlamak şüphesiz olası gözükmemektedir. Bilgilerin paylaşımı ve beklentisi söz konusu olduğunda, kamu kurumları cazip ve şart olan bilgiyi, düzeninden sağlayarak yurttaşlara sunmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları arasındaki kurumsal bilgi sistemleri ve iletişim paylaşımının yetersiz olup bilgi talebinde bulunan yurttaşların, alakalı kamu kuruluşuna özel ulaşarak yüz yüze görüşme yapmak mecburiyetindedir. Bu anlayışta bürokratik muamelelerin olması ve bu işlemlerin zaman alması da muhtemeldir (İnce, 2001: 24-25).

E-Devlet anlayışında olan ise bilgi sistemi kamu kurumu ve vatandaş arasına yerleştirilerek kamu kurumu, vatandaşın bilgi beklenti ve öngörme gayreti içinde

olmakta, bir bakıma sunulacak hizmetleri vatandaşların kendileri yönlendirmektedir. E-Devlette vatandaşın bilgiye aralarında aracı bulunmaksızın doğrudan ulaşması ve kurumlar arasındaki eş güdümün sağlanmış olması sebebiyle bürokratik işlemler en az seviyeye inmektedir (Şahin&Örselli, 2003: 347).

3.2.3. E-Devletin Amaçları

E-Devlet şeffaf devlet geniş görüşlülük sahibi olmaya ulaşmayı amaçlamakla birlikte aynı zamanda kişi ve kuruluşların projelerini tanıtmalarına fırsat vererek hesap verebilir olmasını ve devletin çalışmalarından etkilenenlerin devlet yönetimine katılmalarını ve hizmetlerin verimli bir şekilde yerine getirilerek vatandaşların memnuniyetini sağlamayı amaçlamaktadır (Arslan ve diğerleri, 2007: 71).

E-Devlet, kamu kurumlarının vatandaşlara, hizmet verirken geleneksel olan yüz yüze görüşme yöntemi yerine iletişim teknolojileri aracılığıyla 24 saat 365 gün kesintisiz şekilde hizmet vermeyi sağlayacak ve devlet giderlerini de azaltacaktır. Bununla birlikte vatandaşların devlet kurumlarıyla doğrudan temas kurma zorunluluğunu da ortadan kaldıracaktır. Gayesinin gerçekleşmesi halinde ise sağlanacak faydalar şunlardır (Sağsan, 2001:4-5):

- Kamu alanında her türlü istatistik tutulabilecek,
- Kamu bilgilerine kolayca erişim sağlanabilecek,
- Kamu hizmeti veren kurum ve kuruluşlar arasındaki işbirliği gerçekleşecek,
- Merkezi ve yerel idarelerin kendi aralarında ve birbirleri ile işbirliği gerçekleşmiş olacak,
- Özel sektör kendi çalışmalarını ve çalışmalarını gözden geçirecek ve hizmetler rekabetçi ortamda topluma sunulacak ve bilgiye erişim maliyetlerinde de azalma meydana gelecektir.
- Bürokratik, hantal, verimsiz, yozlaşmış, maliyetli, geleneksel bürokratik devlet yapısı ve hizmetlerini; daha canlı, daha duyarlı, daha verimli, şeffaf ve kaliteli hizmetler üreten kamu yönetim yapısına adapte edecektir.

E-Devlet ulaşılmak istenen belli bir varış yeri değil, gelişime açık dinamik bir oluşumdur. Bu süreçte olması gereken, bilgi ve iletişim teknolojileri vatandaşların hayat kalitesini arttırdığı, toplumsal bağlarını güçlendirdiği ve gündelik hayatlarını kolaylaştırdığı ölçüde e-Devlet girişimleri sadece soyut bir ifade olmaktan çıkıp vatandaşlar tarafından benimsenen ve yaygınlaşan bir uygulama haline dönüşmesidir. Şu nedenle güçlü vatandaşlar güçlü bir demokrasinin başlıca mihenk taşıdır ve güçlü demokrasi ise halkın hizmetinde, hesap veren, şeffaf ve etkin bir kamu yönetiminin başlıca güvencesi olup e-Devlet ile birlikte daha verimli devlet hizmetleri, daha geniş ve gelişmiş hizmet düzeyi sağlanarak, vatandaşlar güçlendirilmiş olacaktır (Yıldırım, 2011: 18).

Vatandaşların internet ortamında kamu bilgisine ulaşmaları kamu hizmetindeki insan faktörünü ve bununla birlikte rüşveti azaltacağından dolayı yolsuzlukların önüne geçilmesini sağlayacaktır. Böylece geleneksel devletlerde yaşanan güven sorunu da ortadan kalkacaktır. Devlete güvenin sağlanmasının beraberinde, vatandaşın kamu hizmetine dâhil olma süreci gittikçe yükselen bir ivme kazanarak devlete olan katılımı da arttıracaktır. Kamu hizmetlerine kolay, hızlı, güvenilir ve rahat erişimin sağlanmasıyla beraber eşit hizmet verilecek ve devlet kapısı vatandaş için zor ve uzun işlemlerin yapıldığı bir yer olarak görülmekten de uzaklaşacaktır (Sağsan, 2001: 5-6).

Kamu hizmetlerinde bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmaya başlamasıyla birlikte "devlet kapısı anlayışı" bir devlet portalı anlayışına dönüşecek, yeni teknolojinin fırsat toplumunun tüm kesimlerinin istifade edecek olması eşitlik kavramını doğurup ülkede eşit kalitede hizmeti yaygınlaştırarak vatandaş ile devlet arasında güven ortamı oluşacak, vatandaşa hesap verebilen daha mesuliyetli kamu yönetimi sağlanmış olacaktır (Ertuna, Yıldız,& Uçar, 2009).

Sonuç olarak da e-Devlet gayesinin gerçekleşmesiyle birlikte devletlerin vatandaşları ile bütünleşmesi, her şeyin devlet için ve devlet tarafından yapılması yerine halk için var olan ve yurttaşının daha iyi yaşaması için yapılması gerektiği hakikatine dayalı devlet anlayışının yerleşmesi sağlanacak ve bunu başarabilen her devlet küresel dünyada her alanda rekabetçi olarak ilerleme sağlayabilecektir (Zaman,2013:19).

3.2.4. Vatandaşa Sağlayacağı Faydalar

Bilişim teknolojilerinin gelişimi bir taraftan küresel ağlarla ekonomik çalışmaların dolaşım performansını arttırırken diğer yandan bilgi edinmeyi özellikle etkileşim imkânlarını arttırmıştır. Bilişim teknolojilerinin yaygın kullanımının, dolaylı olarak e-Devlet uygulamalarının, bir ülkede demokrasinin yerleşmesi ve geliştirilmesi açısından da önemi bulunmaktadır. Bu bağlamda incelenecek olursa bilişim teknolojileri demokrasinin etkinleştirilmesi için vatandaş katılımını sağlama açısından önemli fırsatlar sunmaktadır. Yeni teknolojiler yoluyla vatandaşlar kamu bilgilerine ve hükümet belgelerine kolay ve sürekli ulaşabilmekte, seçmenler, seçilmiş temsilciler ve diğer kamu görevlileri ile daha kolay etkileşime geçmektedir (Uçkan, 2003: 24, 33). Diğer taraftan düşünüldüğünde ise vatandaşların, masa masa, kurum kurum dolaşmadan işlemlerini hızlı ve doğru bir şekilde yapabilmesi devlete karşı güven ve siyasi süreçlere katılım oranını da arttıracaktır. Yeni bir toplum anlayışının ve vatandaş gücünün de sembolü olan e-Devlet, vatandaşlarını büyük bir sosyal grubun parçası değil, ayrı bütünler olarak görmeyi hakiki olarak kabul eden bir düzenlemedir. Bu bağlamda toplumun demokratikleşmesinde önemli rol üstlenmiş olan e-Devlet, her vadede yurttaşın yönetime katılımını arttırarak katılımcı demokrasiyi de geliştirmektedir (Menteş, 2003: 30).

Klasik kamu yönetimi anlayışında toplumdaş ya da kurumların kamu yönetimi birimleriyle yüz yüze görüşme yaparak almak istedikleri hizmetlerle veya işlemleri ile ilgili olarak devletin ihtiyaç sahibinden talep ettiği dilekçe yazma, form doldurma, evrak hazırlama gibi çalışmalar e-Devletle ortadan kalkacaktır (Şener&Paşayiğit, 2006: 3).

Vatandaş ya da kurumların beklentileri işlemlerin sonuçlarının e-Devlette kısa sürede alınması ya da hizmetlerin kısa sürede verilme olasılığının varlığı, daha önce işleri hızlandırmak için vatandaşlar tarafından işlevselleştirilen “siyasi nedenlerle kişisel çıkar sağlama”, “hamili kart müessesi” ve “rüşvetle işlem yaptırma” yöntemlerini de en aza indirecektir (Şentürk, 2003: 51).

E-Devlet uygulamalarıyla (Balcı&Kırılmaz: 2009: 56):

- Vatandaşların karar alma aşamalarına katılım düzeyi e-posta ve internet gibi elektronik iletişim araçlarının kullanımı aracıyla da yükseltilebilmekte,
- Vatandaşlar elektronik ortamda kamu kurumlarının sahip olduğu bilgi ve belgelere erişebilmekte, vergi ve faturaların elektronik ortamda ödenebilmesi gibi hizmetlere ulaşabilmekte
- Kamusal hizmetleri yaygınlaştırılırken, devlet birey etkileşimi sağlanmakta,
- Vatandaşlar farklı kamu hizmetlerine tek web adresi üzerinden ulaşarak, devlet ile ilgili işlerinde daha az zaman ve çaba harcamakta, devlet dairelerinin daha az ziyaret edilmesi ile de kuyrukları ve bekleme zamanını azaltarak özelde şahsi, genelde ulusal verimliliğin artmasını sağlamakta,
- Ölüm, doğum, ikametgâh, evlat edinme gibi şahsi durum değişiklikleri sadece bir yerde ve tek web adresi üzerinden yapılabilmekte,
- E-Devlet uygulamalarının, öğretim programlarında yapacağı değişikliklerle yaratıcı düşünce fikirleriyle yeni istihdam alanları oluşturulması sağlanabilmekte (Gözlügöl ve diğerleri, 2004: 62-63),
- E-Devlet uygulamaları ile birlikte, internete kamusal erişimi arttıracak olan kütüphane, okul gibi halka açık mekânlarda vatandaşın internete erişimi daha kolay sağlanmakta, halkın bilişim teknolojilerine yönelik olan ilgisi ve öğrenme arzusu da bu sebepten ötürü artmakta, bu durum eğitim kalitesinde artışı ve vasıflı eleman eğitiminde ilerlemeyi de beraberinde getirmekte, bu yeni alanda istihdam olanakları ve dolayısıyla kişi başına düşen gelir oranı da artmaktadır (Uçkan, 2003: 61-64).

E-Devlet, vatandaşlarla görüş alışverişinde bulunulmasını sağlayarak halkın beklentilerini alır, katılımını sağlar ve politikalarını ona göre çizer.(Kaya, 2004: 1).

Düşünce ve ifade özgürlüğünün gelişmesinde de önemli katkıları olan internet ortamında vatandaş, özgür fikir ve düşüncelerin olduğu bir ortamdan yararlanmakla kalmaz, kendisi de bu ortama hususi fikir ve düşünceleriyle katkıda bulunur. İnternet sayesinde bireysel fikirler bireysel olmaktan çıkarak küresel hale gelir ve etkisi ulusal sınırları aşar. Pek çok ülkede uygulanmakta olan fikir ve ifade özgürlüğü kısıtlamaları

internet ortamında son bulurken çoğunlukla hoş görülmeyen fikirlerin internet ortamında dile getirilmesi aykırı düşünceye sahip olan kişilerde toplumsal hoşgörüyü geliştirmektedir. E-Devlet yararlandığı bilgi ve iletişim teknolojileriyle toplumdaki her türlü fikir ve düşünceyi öğrenebilme kapasitesine sahipken ülkedeki sosyal ve kültürel hayatın gelişimine de katkıda bulunur (Eren&Durna, 2005: 156).

E-Devlet uygulamalarının kamu çalışanlarına sağlayacağı yararlar ise şunlardır (Gözlügöl ve diğerleri, 2004: 63-64):

- e-Bankacılık aracılığıyla maaş ve ücret ödeme,
- Kamu kurumlarının kendi arasında ve kurumlarda bölümler arasında hızlı haberleşme ve bilgi paylaşımı,
- -Prosedürlerin basitleşmesiyle işlemlerde artan etkinlik ve verimlilik,
- Bilginin kesintisiz olmasıyla zaman ve mekân sınırlaması olmadan bilgiye ulaşma,
- İnsan kaynakları yönetiminin etkinleşmesiyle, performans değerleme, çevrimiçi iş talebi ve işe kabul gibi işlemlerin basitleşmesi gibi yarar da sağlamaktadır.

E-Devlet uygulamaları ile çalışanların performansını olumsuz olarak etkileyen tek düze çalışma süreçleri ortadan kaldırılmaktadır. Bununla birlikte oluşacak olan e-Devlet uygulamaları çalışanların bireysel ve mesleki gelişimlerini destekleyerek iş tatminlerinin ve isteklerinin artmasına da yarar sağlayacaktır (Zaman,2013:38).

3.3. E-DEVLET YAPILANDIRILMASINDA KARŞILAŞILABİLECEK SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Devlet kurumları e-Devlet hizmetlerine doğru dönüşümde çeşitli zorluklarla karşılaşabilmektedirler. e-Devletin uygulanmasıyla ilgili bazı sorunlar; yasal altyapı yetersizliği, standart ve e-Devlet portalı eksikliği, fizibilite eksikliği, bilgi güvenliği ve gizliliği eksikliği, birimler arası koordinasyon eksikliği, sayısal uçurum, kalifiye teknik personel yetersizliğini içermektedir (Zaman,2013:39).

3.3.1. Yasal Altyapı Yetersizliği

Kamu hizmetlerinin elektronik ortamda gerçekleşmesi önündeki sorunların başında, eski dönemlerin özelliği gereği hizmetlerin, klasik anlamda elden takip edilmesi ve vatandaşa "şahsen ve imza karşılığı" verilmesi yönteminin mevzuata uygun derin bir şekilde yerleşmesi başında gelmektedir. Elektronik ortamda yapılacak başvuruları önleyici düzenlemeler olarak yürürlükte bulunan mevzuatlar e-Devlet uygulamalarında sorun yaratmaktadır. (Uçkan, 2003: 216). Bu sebeple e-Devlet uygulamalarına başlarken gerekli hukuksal düzenlemeler yapılmalıdır. Bu çerçevede yapılacak olan çalışmaların sürekli gelişen teknolojilere ve ileride gerçekleştirilecek projelere uygun olarak hukuki geçerlilik sağlayacak şekilde tasarımı da sağlanmalıdır (Demirel, 2006: 100).

3.3.2. Standart ve e-Devlet Portalı Eksikliği

Kurumlar tarafından geliştirilen ve birbirinden bağımsız e-Devlet uygulamalarında, bilgilerin gizliliği, güvenliği ve kimlik doğrulama konularında, kurumlar kendi standartlarını belirlemekte ve ortak bir standart gözetmemektedirler. Kurumların işletim sistemlerinin birbirlerinden farklı olması ve birbiriyle uyum sağlamayan yazılımlara ve farklı belge biçimlerine sahip olması e-Devlet uygulamaları için sorun teşkil etmektedir. Bu gerekçeyle birbirinden bağımsız kurumsal e-Devlet projeleri ve uygulamalarının, diğer kurumlar ile teknik konularda tek biçim uygulamalara ihtiyaç duyulmaktadır (Naralan, 2008a: 34).

E-Devlet'in olmazsa olmazı için gerekliği olan standartlar oluşturulurken veri ve bilgi paylaşımının, özel kesim ve uluslararası çalışabilirlik esaslarının dikkate alınarak oluşturulması ve e-Devlet hizmetlerini kullanmak isteyen kullanıcılar için doğru web sitesine kolaylıkla erişebilme ve tek bir yerden tüm bilgilere ulaşabilme fırsatı veren bütüncül bir sistem kurulması gereklidir (Naralan, 2008a: 34; Baştan& Gökbunar, 2004: 86). Vatandaşlar için gerekli olan ise bütün kamusal hizmet ve servislere kolaylıkla ulaşılabilecek ve vatandaşı yönlendirebilecek bir portalın bulunması ve E Devletin gelişimi açısından da çok önem taşımaktadır. Bu münasebetle de internet üzerinde dağınık ve düzensiz bir biçimde yayınlanan bilgi yığınlarına bütünleşik

yapıda hızlı ve kolay şekilde ulaşım sağlayan, hızlı erişim ve işlem gücüyle kullanım kolaylığına sahip, merkezi(ulusal) bir e-Devlet portalı geliştirilmelidir (Yıldırım ve diğerleri, 2003: 2829).

3.3.3. Bilgi Güvenliği ve Gizliliği Eksikliği

E-Devlet uygulamalarında karşılaşılabilecek en önemli meselelerden birisi bilgi güvenliğidir. Kamusal hizmetlerin sunulmasında ve düzenlenmesinde belli aşamalar içinde her hizmet birimi, hizmetlerini sanal ortamda sunmak gayesiyle ayrı ve bağımsız pek çok bilgi sistemi oluşturmaktadırlar. Oluşturulan bu sistemlerde ise, "hack" denilen bilgisayar ve internet korsanlıklarına karşı güvenlik açısından zafiyetler oluşabilmektedir. Dışarıdan izinsiz saldırılarla kişisel bilgilerin kopyalanması veya değiştirilmesine dair gelişmelerin gözlenmesi e-Devlet uygulamalarında mahremiyet sorununa sebep olmaktadır. Vatandaşların şahsi bilgilerinin parça parça, değişik kurumların internet sitelerinden ele geçmesiyle bir kişi hakkında birçok bireysel bilgiye ulaşılması ve üçüncü kişilerin bu bilgileri, kredi kartı yolsuzlukları, sahte nüfuz cüzdanı çıkarmak, dolandırıcılık, sahte isimle şirket kurma gibi pek çok kanunsuz işlerde kullanması muhtemel olabilmektedir (Tataroğlu, 2009: 105).

E-Devlet'in oluşumunda bilgi güvenliği vazgeçilmez ve önceliği çok yüksek olan uygulamalardan birisidir. Söz gelimi telefonun icadıyla birlikte mesafeler azalmış, iletişimde bir değişim yaşanmışsa, aynı zamanda da telefonla yapılan sahtekârlıklar ya da özel hayata müdahaleler de yaşanmaya başlamıştır. Buna benzer olarak da e-Devlete geçişle birlikte şahsi bilgilerin mahremiyeti konusunun gündeme gelmesi kaçınılmaz olacaktır (Arslan ve diğerleri, 2007: ix). Bu konuda ise gerekli tedbirler alındığı zaman, hali hazırda bulunan bürokrasi ağırlıklı devlette karşı karşıya olunandan daha fazla problemlerin yaşanmasını da engelleyecektir (Yıldırım,2010:10).

3.3.4. Kalifiye Teknik Personel Yetersizliği

E-Devlet uygulamalarındaki, diğer önemli sorun ise, projelerin hazırlanması ve uygulamasında bilişim sektöründe çalışacak yetişmiş nitelikli teknik personel sayısının azlığıdır. E-Devlet uygulamaları, personel düzeninde önemli değişikliklerin yapılmasını gerektirmekte ve kurumların sistem tasarımcısı, yazılım uzmanı, bilgisayar mühendisi ve bilgisayar operatörü gibi nitelikli pozisyonlarda istihdamın oluşturulmasını mecburi kılmaktadır (Baştan&Gökbunar, 2004: 76-77; Arslan ve diğerleri, 2007: 80).

Uygulamayı geliştirecek insan gücünün uzman personelden oluşmasının yanı sıra kamu yöneticilerinin, bilişim teknolojilerindeki gelişmeleri izleyebilecek geniş görüşlülük ve eğitime sahip olmaları da gerekmektedir. Bu sebeple hem bilgi ve iletişim teknolojileri hususunda liyakat usulüne dayalı çalışanların yetiştirilmesi hem de vizyon sahibi kişilerin yönetici olmasına da çok önem verilmelidir (Baştan&Gökbunar, 2004: 76; Şahin, 2008: 70).

3.3.5. Sayısal Uçurum

Bütün bu sorunların yanı sıra diğer üzerinde durulması gereken bir diğer önemli husus ise, sayısal uçurum veya dijital bölünme meselesidir. Farklı coğrafi alanlarda sosyoekonomik koşullar açısından değişkenlik gösteren ticari işletmeler ile bireylerin, bilgi ve haberleşme teknolojilerine ulaşım imkânındaki adaletsizlik olarak tanımlanabilen sayısal uçurum, ülkeler arasında ve aynı ülke içerisinde yer alan bölgelerde bir takım farklılıklar gösterebilmektedir (Oruç&Arslan, 2002: 5). Bu durum kamu hizmetlerinden bilgi ve iletişim teknolojileri aracılığıyla yararlanma olanak ve yeteneğine sahip olamayan vatandaşlar açısından sorun yaşanmasına sebep olmaktadır. (Yıldırım, 2011: 113)

Sayısal uçurumun giderilememesi ise, bilgi teknolojilerinin sağladığı bütün donanıma sahip olan bir grup “elit” ‘in kuralların oluşturulması sürecine katılmasına ve "toplumun her kesiminin demokratik süreçlere katılması" idealinin bir hayal olarak kalmasına yol açacaktır. Dijital uçurum sorunu çözümlenemediği takdirde de, e Devlet

projelerinin eşit ve adaletli bir şekilde uygulanması istenemez. (Arslan ve diğerleri, 2007: 82).

Bu bakımdan düşünüldüğünde e-Devlet uygulamalarının başarılı olabilmesi için; kişilerin haklarının korunması, fikri mülkiyet haklarına değer verilmesi, elektronik ortamda gerçekleştirilebilen bilginin erişilebilirliği, bütünlüğü ve gizliliğinin korunması, kamu idarelerinin elektronik devlet anlayışına uygun olarak yeniden yapılandırılması ve gereken önemin verilmesi gerekmektedir. Dahası bilişim okuryazarlığını artırarak sayısal uçurumu engelleyecek stratejilerin belirlenmesi, e-Devlet uygulamalarının toplumun bütün kesimlerine ulaşmasının sağlanması ve bilişim sektörünün önünü açacak politikaların geliştirilmesi (Arslan ve diğerleri, 2007: 40), kamu politikalarının uygulanması oluşumunda kamu kurumlarının bilgi ve iletişim teknolojilerini birtakım güçlü aktörlerin ya da güç odaklarının çıkarlarını değil, ayrıcalık yaratmaksızın vatandaşların ortak görüş ve beklentilerini yansıtacak şekilde kullanmaları son derece önemlidir. Bununla birlikte bu süreçte en önemli öğe müşteri olarak vatandaş değil, ama insan olarak vatandaş temel alınmalı ve onların hak ve özgürlükleri üzerine titreyen bir anlayışın benimsenmesi gerekmektedir (Yıldırım, 2011: 119).

3.4. E-Devlet Uygulamalarının Kırtasiyecilik Üzerine Etkisi

E-Devlet uygulamalarından beklenen neticelerden biri de iş ve işlemler için gerekli olan kâğıt tüketimini ortadan kaldırması ya da azaltmasıdır. Evraka dayalı süreçler veya diğer adıyla ifade etmek gerekirse kırtasiyecilik Weberyen bürokratik yapılanmanın en önemli hususlarından biridir. Weber, "idari faaliyetlerin, kararların ve kuralların, sözlü görüşmelerin kural olduğu durumlarda dahi, yazılı olarak formüle edilip kayda geçirilmesi gerektiğini" ifade etmektedir (Weber, 2006:47). Evraka dayalı oluşumlar zamanla önemini yitirerek bürokratik yapılar için problem oluşturmaya başlamıştır.

E-Devlet, kamu kurumlarının vatandaşlara, hizmet verirken geleneksel olan yüz yüze görüşme yöntemi yerine iletişim teknolojileri aracılığıyla 24 saat 365 gün sürekli olarak hizmet vermeyi sağlayarak devlet giderlerini de azaltacaktır. Bununla birlikte

vatandaşların devlet kurumlarıyla doğrudan doğruya temas kurma mecburiyetleri de ortadan kaldıracaktır. Düşüncelerin gerçekleşmesi halinde ise sağlayacağı yararlar şu şekilde ifade edilebilir (Sağsan, 2001:4-5):

- Kamu alanında her türlü istatistik tutulabilecek,
- Kamu bilgilerine kolayca erişim sağlanabilecek,
- Kamu hizmeti veren kurum ve kuruluşlar arasındaki işbirliği gerçekleşecek,
- Merkezi ve yerel idarelerin kendi aralarında ve birbirleri ile işbirliği gerçekleşmiş olacak,
- Özel sektör kendi çalışmalarını ve faaliyetlerini gözden geçirecek ve hizmetler rekabetçi ortamda topluma sunulacak ve bilgiye erişim maliyetlerinde düşme olacak,
- İnsana dayalı hatalar en alt seviyeye düşmüş, vatandaş memnuniyeti artmış, ekonomik büyüme sağlanmış olacak,
- Kamu yönetiminde süreklilik, şeffaflık, üretkenlik, verimlilik ve kesintisiz hizmet sağlanacak, maliyetler düşecek ve hizmet kalitesi artacak, katılımcı demokrasinin önünün açılarak vatandaşın yönetime etkin katılımı sağlanacak,
- Bürokratik, hantal, verimsiz, yozlaşmış, maliyetli, geleneksel bürokratik devlet yapısı ve hizmetlerini; daha çevik, daha hassas, daha verimli, şeffaf ve kaliteli hizmetler üreten kamu yönetim yapısına dönüştürecektir.
- E-Devletin kamu yönetiminde özel sektörde kullanılan idare yöntemleri ve becerilerinden yararlanmak, kamuda düşük verimlilik ve idareden kaynaklanan etkisizliğin azalmasını sağlamaktadır (Sağsan, 2001: 97).
- E-Devlet uygulamaları sayesinde özellikle gelişmiş ülkelerde bürokratik işlem sayısı azalmış, sunulan hizmetler basit ve anlaşılır hale gelmiş, vatandaş memnuniyeti artmıştır.
- E-Devlette sağlıklı yönetim için gerekli olan işbirliği ve etkileşim maliyetleri en düşük düzeyde olmakla (Çukurçayır&Ekşi, 2001: 104-105), birlikte kaynakların iyi yönetilmesi doğru personelin doğru yerde görevlendirilmesini de sağlamaktadır.
- Personelin işlem bitirme zamanının kısalması ile işlem başına düşen maliyetlerde azalma sağlamıştır,

- Evrakların elektronik depolanmasından dolayı doküman arşivleme için daha az depolama alanı ihtiyacının olması nedeniyle daha çok yer, kira gibi maddi tasarruflar sağlamaktadır.
- Doğru istatistiki verilerin analizi aracılığıyla devletin ihtiyaçlarının nerede ve ne zaman olduğu konusunda isabetli kararlar alınması ve sağlanan tasarruflar sayesinde iyi araştırılmış ve tahmin edilmiş bütçeler oluşturulmasını mümkün hale getirir.
- Kamu hizmetlerinin gelişmesiyle vatandaşa ve kamu çalışanlarına sunulan daha iyi hizmetler, güven duyulan ve desteklenen devlet anlayışını geliştirmektedir.
- Tasarruf yaparak kaynak tüketmek yerine gelir üretmek, bu sayede yeni işler oluşturmak, araştırma yatırımlarını hedefleyerek daha etkin bitirilmiş projeler üretilebilmektedir (Gözlügöl ve diğerleri, 2004: 61-62).

E-Devlet ulaşılmak istenen belli bir hedef değil, gelişime açık dinamik bir süreçtir. Bu aşamada ise, bilgi ve iletişim teknolojileri vatandaşların hayat kalitesini arttırdığı, toplumsal bağlarını güçlendirdiği ve gündelik hayatlarını kolaylaştırdığı ölçüde e-Devlet girişimleri sadece soyut bir ifade olmaktan çıkıp vatandaşlar tarafından benimsenen ve yaygınlaşan bir uygulama haline dönüşür. Şu nedenle ki güçlü vatandaşlar güçlü bir demokrasinin temel taşıdır ve güçlü demokrasi ise halkın hizmetinde, hesap veren, şeffaf ve etkin bir kamu yönetiminin temel güvencesi olup e-Devlet ile birlikte daha verimli devlet hizmetleri, daha geniş ve gelişmiş hizmet düzeyi sağlanarak, vatandaşlar güçlendirilmiş olacaktır (Yıldırım, 2011: 18).

3.4.1. İçişleri Bakanlığı Merkezi Nüfus İdare Sistemi Projesi (MERNİS)

Türkiye'de, e-Devlet uygulamalarının en başında söz edilmesi gereken proje olarak İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nce yürütülen Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi gelmektedir. MERNİS, nüfus tutanaklarının bilgisayarda kaydedilmesine toplanan verilerin kamu kurumları ve yurttaşları için ortamında tutulmasına, toplanan bilgilerin kamu hizmetleri ve vatandaşlar için çok taraflı olarak ele alınmasına ve bu bilgilerde meydana gelen herhangi bir değişikliğin ülkenin her tarafına dağılmış 923 merkezden anlık olarak güncellenmesini ve bir ağ üzerinden güvenle paylaşımını sağlayan bir projedir (Eroğlu, 2006: 83, 86).

Bunların yanı sıra MERNİS Projesinin genel anlamıyla sağladığı hizmetler aşağıdaki gibi sıralanabilir (Yeşilbaş, 2011: 14):

- Bilgisayar ortamına aktarılan nüfus kayıtları ile ilçe nüfus veri tabanlarının oluşturulması böylelikle hizmetlerin standart ve modern bir şekilde verilmesinin sağlanması,
- İlçelerde nüfus hizmetlerinin bilişim teknolojileriyle verilmesini ve ilçe nüfus veri tabanlarının merkezle bütünleşmesini böylece Merkezi Nüfus Veri Tabanının oluşturulması,
- Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına verilen kimlik numaraları aracılığıyla, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu hizmeti veren kurumlar arası kişi bilgileri alışverişinin, kişilerin biricik tanımlandığı bir alt yapı üzerinde çevrimiçi olarak yürütülmesinin sağlanması ile hizmet akışının hızlandırılması, güvenilir hale getirilmesi ve vatandaşların hizmetlerini kolay, hızlı ve güvenilir olarak almasının sağlanması,
- Nüfus bilgileri ile ilgili istatistiklerin bilişim teknolojileri ile daha sağlıklı elde edilmesinin mümkün kılınması,
- Bürokrasiyi azaltarak devletle vatandaşın birbirine yakınlaştırılması ve hizmet güvenliğinin sağlanmasıdır.

3.4.2. e-Sağlık Projeleri

E-Sağlık uygulamaları, sağlık hizmetlerinin sunumunda birçok yarar sağlamaktadır. Sağlıkla ilgili yapılan giderlerinin düşmesinden, ulaşım güçlükleri gibi sebeplerle ile ilgili olarak sağlık hizmetine erişimde zorluk çeken vatandaşların sağlık hizmetlerinden faydalanabilmesine, sağlık çalışanlarının ve vatandaşların bilgiye daha kolay erişme imkânı sağlaması, sağlık çalışanları arasında iletişimin artmasına, daha az kaynakla daha iyi netice alınmasını sağlayarak sağlık sektörünü daha üretken hale getirmesine değin sayısız kazançları bulunmaktadır (Özata, 2009: 444; Balta, 2006: 20).

Sağlık-Net'in gayesi vatandaşların doğumdan ölüme kadar ve ölüm sonrasındaki süreçte tıbbi kayıtlarını merkezde güvenli bir şekilde muhafaza edilerek sağlık verilerine ulaşımı kolaylaştırıp verilmesi gereken hizmet kalitesini artırmaktır.

15 Ocak 2009 da devreye giren Sağlık-Net uygulamasıyla birlikte (Ertuna ve diğerleri, 2009:108):

- Sağlık hizmetleri sektörü içinde sağlık bilişimi standartları oluşması, vatandaşlık numarası aracılığıyla farklı bilgi ortamlarında tutulan verilerin karşılıklı eşleştirilmesine imkân verilmesi,
- Sağlık Net ile birlikte, Sağlık Bakanlığının hastanelerden ihtiyaç duyduğu kâğıt ortamında toplanan verileri bilgi teknolojilerinin altyapısının kullanılmasıyla hızlı ve doğru bir şekilde toplanarak zaman kaybının önlenmesi ve maliyetin de en aza indirilmesi,
- Tanı, tahlil ve tetkik bilgilerinin hasta mahremiyeti ilkelerine uygun olarak paylaşılmasıyla doktorların ve sağlık kurumlarının hastaya ait sağlık bilgilerine ulaşımının sağlanması ve vatandaşların hastanede daha kaliteli ve daha kısa zamanda hizmet almasının sağlanması,
- Sağlık-Net sistemi ile yapılacak olan çözümleme çalışmaları ile koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetlerinin yaygınlaşması,
- Sağlık-Net hastayla ilgili bilgilere anında erişim sağlaması yönüyle önemlidir.

Sağlık-Net projesinin tamamlanmasıyla vatandaşların hastaneye müracaatında Türkiye`nin herhangi bir noktasındaki bir başka hastanede daha önce gördükleri tedavi ve aldıkları hizmetlerle ilgili bilgilere vakit kaybetmeden anında ulaşabilmesini imkânını da sağlamaktadır (Ceylan, 2012: 11).

Proje ile diğer taraftan Bakanlığa bağlı kurumlardan alınan istatistiksel veriler, bilgiye dönüştürülecek ve elde edilen neticeler ile sağlıkla ilgili strateji ve plan belirlemede doğru kararların alınması sağlanacaktır. Özellikle de sağlık yönetimindeki karar vericilerin doğru, güvenilir, güncel ve denetlenebilir veriler aracılığıyla ileriye dönük karar ve plan oluşturmada önemli tahlillerin yapılmasına fırsat verecektir (Zaman,2013:95).

3.4.3. Adalet Bakanlığı Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP)

UYAP kapsamında Avukat Bilgi Sistemi (Avukat Portalı) ve Vatandaş Bilgi Sistemi (Vatandaş Portalı) de bulunmaktadır. Avukat Bilgi Sistemi (Avukat Portalı) baroya bağlı avukatların veya resmi kurum avukatlarının işlemlerini UYAP üzerinden yapabilmelerini sağlamak düşüncesiyle kurulmuştur. Avukatlar, internet üzerinden, yetkileri dâhilinde sistemdeki vekâleti bulunan dava dosyalarını (vekâleti bulunmayan dava dosyalarını da ilgili hâkimden onay alarak) inceleyip kopya alabilmekte, taraflarla ilgili UYAP kapsamındaki nüfus kaydı, tapu kaydı, araç trafik tescil kayıtları gibi verilere ulaşabilmekte, dava dosyalarına evrak ekleyebilmekte, yeni dava dosyası açabilmekte, harç ve dava masraflarını çevrimiçi ödeyebilmekte, duruşma tarihiyle dava aşamalarını öğrenilebilmektedir. Avukatlar bu bilgi sistemi sayesinde duruşmaya girme dışında adeta bütün işlerini bürolarından yapabilir hale gelmişlerdir. Avukat portalı, dosyalarla ilgili olarak UYAP' ta yapılan ve kaydedilen işlemlerle ilgili bilgilere anında erişimini sağladığından aynı zamanda saydamlık ve otokontrol işlevi de görmektedir (Kaya&Güneş, 2011: 54-59).

UYAP'ın yargı sistemine adalet, hız, doğruluk, tutarlılık, şeffaflık, erkinlik, verimlilik ve tasarruf sağlanmasından; farklı kullanıcı grupları için birçok fayda sıralanabilir. Bunlardan bazıları şunlardır (www.uyap.gov.tr, 05.05.2019):

- UYAP, kamu kesiminde kullanılan diğer sistemlerle uyum sağlayarak bilgi ve belge akışının en kısa vadede gerçekleştirilmesini sağlamaktadır.
- UYAP ortamındaki elektronik verilerin kullanılması ve istenen tüm rapor ve sorgulamaların çok kısa sürelerde gerçekleşmesi adliyelerde yapılan teftiş işlemleri esnasında adalet müfettişlerinin çalışma zamanlarında büyük tasarrufla birlikte daha doğru ve tutarlı bilgilere ulaşmayı sağlamış böylelikle denetimlerinde de etkinlik sağlanmaktadır.

Sonuç olarak belirtilen mevzularda UYAP'ın sosyal yarar ve ekonomik kazançlarını kesin olarak belirlemek mümkün olmamakla beraber sadece nüfus

kaydının yazışma, kırtasiye, enerji, sarf malzemesi, personel gücü ve zaman kaybına uğramadan gerçekleştirildiği göz önüne alındığında ne kadar yüksek miktarda ekonomik kazanç ve sosyal yarar sağlandığını ortaya koymaktadır (www.adalet.gov.tr,26.05.2019).

3.5. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER E-DEVLET GELİŞMİŞLİK ENDEKSİ

3.5.1. 2008 Endeksi

"Birleşmiş Milletler E-Devlet Gelişmişlik Endeksi 2008 raporuna baktığımızda, 192 ülkenin sıralamaya dâhil edildiği karşımıza çıkmaktadır. 2008 Endeksine göre e-devlet konusunda en gelişmiş üç ülke İsveç, Danimarka ve Norveç'tir. İlk üçte yer alan ülkelerin Kuzeybatı Avrupa ülkeleri olması dikkat çekmektedir. Türkiye endekste 76. sırada yer almıştır. Türkiye'de E-Devlet Kapısı'nın yeni yeni kullanılmaya başlandığı ve vatandaşların henüz benimsemediği düşünüldüğünde Türkiye için bu sonucu olumsuz olarak nitelendirmek yerinde olmayacaktır. Endeksin son sırasında Afrika ülkesi Zimbabwe yer almıştır. Son sıralarda Afrika ülkelerinin varlığı dikkat çekmektedir (United Nations, 2008)". 2008 raporuna ilişkin özet aşağıdaki gibidir:

Tablo 1: BM E-Devlet Gelişmişlik Endeksi (2008)

Sıra	Ülke	Endeks Puanı
1	İsveç	0,9157
2	Danimarka	0,9134
3	Norveç	0,8921
76	Türkiye Cumhuriyeti	0,4834
192	Zimbabwe	0,3000

Kaynak: United Nations, 2008

3.5.2. 2010 Endeksi

"183 ülkenin dâhil edilmesiyle hazırlanan ve 2010 yılında yayımlanan E-Devlet Gelişmişlik Endeksi, 2008 raporuna göre birtakım değişiklikler

içermektedir. Bu değişikliklerden en göze çarpanı, Güney Kore Cumhuriyeti'nin iki yılda altıncılıktan birinciliğe çıkmasıdır. Ayrıca ülkemizi ilgilendiren olumlu bir gelişme de endekse yansımıştır. Bu endekste Türkiye, bir önceki endeks puanını düşürmesine rağmen 76. sıradan 69. sıraya yükselmiştir. Bu endekste ilk üçte bulunan ülkelerin de endeks puanlarını düşürdükleri dikkat çekmektedir (United Nations, 2010)". E-Devlet Gelişmişlik Endeksi 2010 raporunun özeti aşağıdaki gibidir:

Tablo 2: BM E-Devlet Gelişmişlik Endeksi (2010)

Sıra	Ülke	Endeks Puanı
1	Güney Kore Cumhuriyeti	0,8785
2	Amerika Birleşik Devletleri	0,8510
3	Kanada	0,8448
69	Türkiye Cumhuriyeti	0,4780
183	Nijer	0,1098

Kaynak: United Nations, 2010

3.5.3. 2012 Endeksi

"190 ülkenin dâhil edilmesiyle hazırlanan 2012 endeksi, önceki raporlara göre bazı farklılıklar içermektedir. Bunların en göze çarpanları; Asya ülkelerinin ilk 10'daki sayılarının artması özellikle de Singapur'un ilk 10'a girmesi, Hollanda ve Fransa'nın ilk 10'da daha üst sıralara tırmanması ve Türkiye'nin endeks puanını yükseltmesine rağmen 80. sıraya gerilemesidir. Ayrıca ilk 10'da İskandinav ülkelerinin tamamının yer aldığı görülmektedir (United Nations, 2012)." Endeksteki ilk üç ülke, son sıradaki ülke ve Türkiye'nin sıralamasına ilişkin bilgiler aşağıdaki gibidir:

Tablo 3: BM E-Devlet Gelişmişlik Endeksi (2012)

Sıra	Ülke	Endeks Puanı
1	Güney Kore Cumhuriyeti	0,9283
2	Hollanda	0,9125
3	Birleşik Krallık ve Kuzey İrlanda	0,8960
80	Türkiye Cumhuriyeti	0,5281
190	Somali	0,0640

Kaynak: United Nations, 2012

3.5.4. 2014 Endeksi

"193 ülkenin dâhil edilmesiyle hazırlanan 2014 E-Devlet Gelişmişlik Endeksi'nde göze çarpan en önemli detay; Asya ve Avusturalya kıtası ülkelerinin ilk 10'da çoğunluğu ele geçirmeleridir. Japonya ve Yeni Zelanda ilk 10'da yer almıştır. Güney Kore Cumhuriyeti önceki iki raporda olduğu gibi yine birinci sırada yer almıştır. Türkiye de 2014'te hem endeks puanını yükseltmiş hem de daha üst sıralarda, dokuz basamak yükselerek 71. sırada kendine yer bulmuştur. Son sırada ise 2012 yılında olduğu gibi Somali yer almıştır (United Nations, 2014)". Endekste yer alan ilk üç ülke, son sıradaki ülke ve Türkiye'nin durumuna ilişkin bilgiler aşağıdaki gibidir:

Tablo 4: BM E-Devlet Gelişmişlik Endeksi (2014)

Sıra	Ülke	Endeks Puanı
1	Güney Kore Cumhuriyeti	0,9462
2	Avustralya	0,9103
3	Singapur	0,9076
71	Türkiye Cumhuriyeti	0,5443
193	Somali	0,0139

Kaynak: United Nations, 2014

3.5.5. 2016 Endeksi

"193 ülkenin dâhil edilmesiyle hazırlanan ve en güncel durumdaki rapor olan 2016 E-Devlet Gelişmişlik Endeksi Türkiye'nin yükselişinin devam ettiğini göstermektedir. Türkiye bir önceki döneme göre hem endeks puanını yükseltmiş hem de daha yüksek bir sıralamaya sahip olmuştur. 68. sırada yer alan Türkiye endeks puanını 0,6 seviyesine yaklaştırmıştır. Türkiye 2012 Raporuyla başlayan istikrarlı yükselişini sürdürmüştür. 2010 Raporundan itibaren zirvede bulunan Güney Kore Cumhuriyeti, üçüncü sırada yer alarak ilk kez düşüş yaşamıştır. Zirvede ise daha önceki raporlarda genellikle ilk 10'da bulunan Birleşik Krallık yer almaktadır. Rapora göre endeks puanı en düşük ülke, 2012 ve 2014'te olduğu gibi Afrika ülkesi Somali'dir. Afrika ülkelerinin e-devlet konusunda fazla gelişim gösteremedikleri açıktır (United Nations, 2016)." İlk üç ülke, Türkiye ve son sıradaki ülkeye ilişkin bilgiler aşağıdaki gibidir:

Tablo 5: BM E-Devlet Gelişmişlik Endeksi (2016)

Sıra	Ülke	Endeks Puanı
1	Birleşik Krallık	0,9193
2	Avustralya	0,9143
3	Güney Kore Cumhuriyeti	0,8915
68	Türkiye Cumhuriyeti	0,5900
193	Somali	0,0270

Kaynak: United Nations, 2016

BM e-Devlet Gelişmişlik Endeksi – Yıllara Göre Türkiye'nin Durumu

"Ülkemiz, önceki endekse göre 15 sıra yükselerek 53. sıraya gelmiştir. Çalışmada en büyük artış çevrimiçi hizmetler endeksinde olmuş, ülkemiz 2016 yılında 0.6014 puan ile 68. sırada yer alırken, 2018 yılında 0.8889 puan ile 29. sırada yer almıştır. Yıllara göre endeksteki sıralamamız aşağıdaki tabloda yer almaktadır."

Yıl	Ülke Sayısı	e-Devlet Gelişmişlik Endeksi	Çevrimiçi Hizmet Endeksi
2018	193	53(0.7112)	29 (0.8889)
2016	193	68 (0.5900)	68 (0.6014)
2014	193	71(0,54428)	53 (0,55905)
2012	193	80 (0,5281)	82 (0,4641)

SONUÇ

Bu çalışmada bürokrasi kavramı ve Weber'in bürokrasi kavramının organizasyon yapısını geleneksel ve çağdaş bir yapı çerçevesinde nasıl değişim ve gelişim gösterdiği, dünü ve bugünü arasında nasıl farklar olduğu ele alınmıştır.

Yapılan bu çalışmada, modern yönetimler ve bürokratik örgütlenmelere ilişkin olarak bir kavramsallaştırma aracı oluşturmuş olan ünlü Alman Sosyal Bilimci Max Weber'in ideal tip bürokrasisinin barındırdığı özellikler doğrultusunda ele alınmıştır.

Weberyan kuramsal çerçeve içerisinde ele alındığında, ilk olarak bu kurumların rasyonel/yasal otoriteye dayandırılmış oldukları görülmektedir.

Yasal/rasyonel otoriteye yapılan vurgu, ideal bürokrasinin taşıdığı özellikler içerisinde de büyük önem taşımaktadır.

Bürokrasi kavramı yapısal olarak bakıldığında Weberyan ilkelerle uyum göstermektedir. Bakıldığında yapılan tüm işleyişin ve faaliyetlerin yasal kurallara ve kaidelere dayandırıldığı bürokratik yapı içerisinde, kurum içinde çalışanların birbirleriyle olan ilişkileri, konumları katı bir hiyerarşi içerisinde organize edilmiştir.

Bu bağlamda bu modelin öne çıkan bir özelliği de verimlilik ve etki alanına verilen önemdir. Bürokrasi kavramının güç kaynağının siyasi otoriteden ayrılması ve gösterdiği faaliyet ile çalışan personellerin yasal/rasyonel ilkeler etrafında belirlenmesindeki amaç ise verimliliğin artmasını sağlamaktır.

Bu yapılanmaların söz konusu olan amacı, uzmanlaşma ve liyakat sistemi hiyerarşik olarak yapılanmış olan ve de farklı yetki alanlarında iş bölümüne tabi tutulmuş olan personelin de etkinliğini artırmaktır.

Bürokratik yapılardaki örgütlenmeler organizasyon yapısı olarak ele alındığında ise klasik organizasyon yapısı ve modern organizasyon yapısının aralarında büyük farklar, değişim ve yeniden oluşumların olduğu da görülmektedir.

Bu bağlamda değerlendirmek gerekirse örgüt referanslarının yararlanılmasında faaliyet ve verimliliğe erişmek ve organizasyonel gayeye varmak bu kuramın esas varsayımlarından bir tanesidir. Tüm etkinlikler, belirtilmiş gaye ve amaçlara yönelik olmalıdır. Genel hatları belirtilen bu çerçevenin iç kısmını, içinde bulunulan dönemin özelliği, yapısı, kültürü gibi birçok faktör oluşturmaktadır. Bu yüzden sadece tek bir özellik veya oluşan ya da oluşabilecek durum hakkında değerlendirme yapmak da

mümkün olmayacağı gibi bütün ilke ve özellikler de göz önüne alınarak değerlendirilmesi de çok büyük bir önem taşımaktadır.

Buradan hareketle, meydana gelmiş ve oluşmuş olan katı bir hiyerarşik örgütlenmenin günümüzde nasıl şekil aldığı ve değişime uğradığı ve devamlı olarak farklı bir boyut kazandığı görülmektedir.

Bu çalışmanın da üçüncü bölümünü kapsayan devlet tanımlamasını, e devlet kavramı ve bürokrasi bağlamında değerlendirmek gerekirse devlet tanımlamasının dünü ile bugünü arasında çok farklı değişimlerin olduğu görünmektedir. Geleneksel boyutuyla bakıldığında büro kavramı ve "büro memuru" tabiri değişimden geçerek yapılan ve çalışılan faaliyet alanlarının da etkisiyle farklı ve önemli bir ivme kazanmıştır.

Geleneksel toplumlarda kırtasiyecilik, evrak ve işlerin aksaması ve zamanında yapılamaması vb. faaliyetlerin, günümüzde evden bürolara gitmeye gerek duymadan yapılması birçok avantajı da beraberinde getirmiştir. Kısaca örneklemek gerekirse;

- Yaşanılacak olan zaman ve iş ilerleyişinin duraklamaya uğramadan yapılması,
- Kâğıt ve evrak işlerinin sistematik bir şekilde vakit kaybetmeden yapılabilmesi,
- Bürokratik evraklarda aksaklıkların daha çabuk ve nelerden kaynaklandığının bulunması ve önlemlerinin alınması,
- Çalışma alanlarında personelin iş paylaşımı yapması ve alanında uzman nitelikli kişilerin bir araya gelmelerinin ve çözüm odaklı çalışmalarının sağlanması,
- Büroya gitmeden evden de yapılacak olan faaliyet ve çalışmaların yürütülmesi,
- Geliştirilen bir çok program ve uygulama sayesinde yaşam kalitesini arttırması ve içinde bulunulan durumu kolaylaştırması.

Yukarıda verilen örnekler gibi pozitif yönde kolaylık sağlayan çalışmalar yerini almış bulunmaktadır.

Geleneksel yapının, modern toplumlardaki düşüncelerinin gelişimi, büyük artışı ve yer buluşu yadsınamamaktadır.

Geleneksel yapıdaki bürokratik işlerin yapılmasındaki önem sıralaması ve harcanan zaman bakımından bir kıyaslama yapıldığında aralarındaki farkı görmek hiç de zor olmayacaktır. Evrakların işleme konulmasında harcanan zamanla birlikte hem maddi

hem de manevi olarak kayıpların yaşanmıştır. Modern yapıda ise işlemlerin herhangi bir kuruma gitmeye gerek kalmadan, çalışma ve işlerin aksatılmadan tek bir tuş yardımıyla evden yapılması hayatı oldukça kolaylaştırmış bulunmaktadır.

Sağlık alanında da bir çok avantaj sağladığı görülmektedir. Kişilerin hastalandığında erkenden hastaneye gidip sıra beklemek yerine evden ya da bulundukları ortamdan işlerini telefon ya da internet yardımıyla randevu alarak yapmaları yaşamlarını kolaylaştırmaktadır.

Çalışmada da ele alındığı gibi e-devlet boyutuyla değerlendirildiğinde ve bunun örneklerine bakıldığında da sonuçlarının büyük avantajlar sağladığı görülmektedir.

KAYNAKÇA

Abadan, N. (1959). *Bürokrasi* , A.Ü.S.F Yayınları, Ankara.

Acar, E., Bıyık, S. (2012). "Yönetim Bilimi", (içinde) Yusuf Tekin (ed.) *Kamu Yönetimi*, Orion Kitabevi, Ankara.

Acuner, T. (2000). "Değişim Sürecinde Organizasyonel Süreklilik", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2*(2),1-10.

Ahmet Mumcu, *Divan-ı Hümayun*, Ankara: Phoenix Yay, 2007

Akbulut, Ö. Ö. (2005). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım,* TODAİE, Ankara.

Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*, The Macmillan Company, London.

Altınok, A. R. (2005). *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I (EDönüşüm Yolunda Türkiye: E-Devlet Stratejisi Hazırlama Süreci ve Yaşanan Sorunlar),* (Edt.: A. Nohutçu ve A. Balcı), Beta Basım Yayım, 1. Baskı, İstanbul.

Arslan, M., Akıncı, K., Bayhan, S., Karapınar, P. (2007). *E-İş, E-Devlet Etik*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Arslan, N. T. (2005). *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*. Basım. Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Asunakutlu T., Coşkun, B. (2000). Stratejik Yönetimde Örgütün Rolüne İlişkin Bir Değerlendirme. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 2, Sayı: 4,ss.19-27.

Aydın, M. (1998). *Kurumlar Sosyolojisi,* Vadi Yayınları, İstanbul.

Aykaç, B. (1991). Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim. *Amme Dergisi, 24*(2), ss.81-122.

Aykaç, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi Ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, Yükseköğretim Kurulu Matbaası, Ankara.

Balcı, A. ve Kırılmaz, H. (2009) . Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında E-Devlet Uygulamaları. *Türk İdare Dergisi. 81*(463): 44-71.

Balta, E. (2006). Elektronik Sağlık Ve Elektronik Reçete Uygulamaları. *Türk Eczacılar Birliği Haberler Dergisi.* Mayıs-Haziran: s.s.20-23.

Baransel, A. (1979). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi***,** Cilt 1, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Bartol, K.M., Martin, D.C. (1998). *Management, Third Edition*, McGraw-Hill, Boston.

Başaran, İ.(1984). *Yönetime Giriş.* A.Ü.E.F. Yayınları, Ankara.

Başaran, İ.E.(2000). *Yönetim*, Feryal Matbaası, Ankara.

Baştan, S. ve Gökbunar, R. (2004). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda E-Devletle İlgili Yeni Gelişmeler: Tümleşik E-Devlet Sistemlerine Doğru. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. 19*(1): 71-89.

Bennis, W. (1965). Beyond Bureaucracy , Transaction, 2,July /August.

Berkman, A. Ü. (1975). Comparative Public Administration And Th Stüdy of Bureaucracy" *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 8.

Bernard, C. I.(1948), The Function of Executive, Harward Universty Press, Cambridge.

Blau, P. M., Meyer, M. W.(1971). *Bureaucracy in Modern Society*, Second Edition, Random House, New York.

Boudon, R.& Bour F.1989. (E.d). *A Crıtıcal Dıctıonary of Socıology* Peter Hamilton Rauletge.

Bozkurt, V. (2008) . *Değişen Dünyada Sosyoloji*, Ekin Yayınevi, Ankara.

Canman, D. (1995), *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE Yayını 260, Ankara

Findley, Carter V. (1996). *Kalemiyeden Mülkiyeye, Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yay., s. 6, 285, 290.

Findley, Carter V. (2019). *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform*, İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım s. 289.

Ceylan, F. (2012). *Hastane Bilgi Yönetim Sistemleri*. (ss.1-77). Bursa: Uludağ Üniversitesi Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu Ders Notları

Coşkun, V. (2009) *Ulus-Devletin Dönüşümü ve Meşruluk Sorunu*, Liberte Yayınları, Ankara.

Çam, E. (2005). *Siyaset Bilimine Giriş*, Der Yayınları, 9. Basım, İstanbul.

Çapar, S., & Yıldırım, Ş. (2012). Hobbes ve Locke'un Devlet Düşüncesine Katkıları. *Türk İdare Dergisi*, *474*, 1-29.

Çarıkçı, O. (2010). Türkiye'de E-Devlet Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.* 12: s.s. 95-122.

Çelik, E. (1988). Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Türk Hukukundaki Yeri ve Uygulaması. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, *1*, 54.

Çevikbaş, R. (2014). Bürokrasi Kuramı ve Yönetsel İşlevi, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi,* 3(2), s.s. 75-102.

Çiftyürek, S. (2005) . *"Söylem ve Gerçek" (Kavram Sözlüğü),* (Edt. F. Başkaya), Maki Basın Yayın, 1. Baskı, Ankara.

Çukurçayır, M. ve Ekşi, H. (2001). Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler. *Selçuk Üni. İ.İ.B.F. Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*. 1(1-2): s.s.89-109.

Daft, R. L., Steers, R. M. (1986). *Organizations A Micro/Macro Approach,* London.

Delibaş, K. (2011) "The Collapse of the Turkish Party System and İts Effects on Citizensip and Legitimacy of Governance" *(*Citizenship and the Legitimacy of Governance), (Edt.: Halo Pardo and Giuliana B. Prato), Ashgate Publication.

Delibaş, K. ve Yiğit, E. (2005). *Siyaset Kurumu (Kurumlara Sosyolojik Bakış),* (Edt. S. Güçlü), Birey Yayıncılık, İstanbul.

Demirel, D. (2006). E-Devlet ve Dünya Örnekleri. Sayıştay Dergisi. 61: 83-115 DPT (2005). E-Devlet Proje ve Uygulamaları. Ankara: Bilgi Toplumu Dairesi Yayını.

Dereli, T. (1976). *Organizasyonlarda Davranış*, İ.Ü. İktisat Fakültesi Cilt 1, İstanbul.

Develioğlu, K. (2002). *The Impact of Organizational Structure and Culture on Performance A Comparative Study on Domectic An JV Affiliates of Turkish Holdigs Firms",* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Eren, H. (2010). *E-Dönüşüm Sürecinde İdari İşlemler (Elektronik İdari İşlemler)*, Adalet Yayınevi, Ankara.

Eren, V. ve Durna, U. (2005). Kamu Hizmetlerının Daha İyi Görülebilmesı İçin Alternatif Bir Yönetim Yaklaşımı: Elektronik Devlet. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. Mart (32): s.s. 139-166.

Ergun, T. (2004).*Kamu Yönetimi*. Ankara: Todaie Yayınları.

Ergun, T., Polatoğlu, A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş***,** 4.Baskı, Todage Yayınları, Ankara.

Eroğlu, H. T. (2006) E-Devlet Uygulamaları Çerçevesinde MERNİS Projesi ve Beklentiler. *Sayıştay Dergisi.* (62): s.s. 83-106.

Ertuna, E., Yıldız, İ. ve Uçar, E. (2009). Sağlık-Net ve Harran Üniversitesi Uygulamaları. *XI. Akademik Bilişim Konferansı Bildirileri* (ss.107-110). Düzenleyen Harran Üniversitesi. Şanlıurfa. 11-13 Şubat 2009.

Eryılmaz, B. (1993). *Bürokrasi*, Anadolu Matbaacılık. İzmir.

Eryılmaz, B. (2013). *Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime,* Beşinci Baskı, İstanbul, Alfa Yayınları.

Eryılmaz, B.(2002). *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Basım Yayım,İstanbul.

Eryılmaz,B (2012),*Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Eryılmaz,B. (1997). Bürokrasi ve İktidar, YeniTürkiye. 3(14).

Eryılmaz,B.(2017),*Bürokrasi ve siyaset*. Alfa Basın Yayın, İstanbul.

Fişek, K. (1979). *Yönetim*, Sevinç Matbaası, Ankara.

Gawhrop, Louis C., Bureaucratıc Behavıor İn The Executıve Branch ,An

Analysis of Organizationaı Change, THE FREE PRESS London, Tarihsiz

Gerth, H. H., Mill, C. W. (1987). *Sosyoloji Yazıları***,** Çev: Taha Parla, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul.

Gökçe, O., Göküş, M., Kutlu, Ö. (2002). *Kamu Yönetimi Ders Notları***,** Dizg, Konya.

Gözlügöl, S. V., Can. E., Arı, M.(2004). *E-Dönüşüm Araştırması Raporu*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları.

Gülmez, M. (1975). Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı. *Amme İdaresi Dergisi, 8*(1), 47-73.

Gündüz, M. ve Gündüz, F. (2002). *Yurttaşlık Bilinci*, Anı Yayıncılık, Ankara.

Habermas, J. (2001). İ*letişimsel Eylem Kuramı.* (Çev. Mustafa Tüzel). İstanbul: Kabalcı Yayınevi.

Heper, M. (1974), Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği, Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayın No: 23, Ankara.

Heper, M. (1977*). Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik Ve Modernleşme*, Boğaziçi Yayınları, İstanbul.

Heper, M. (2005). "Bürokrasi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İletişim Yayınları, Cilt:2.

İnce, M. (2001). *Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkânlar*. Ankara: DPT Yayınları.

İrem, N. (2006) *Devletin Kökeni, Felsefe Ansiklopedisi*, Cilt-4, (Edt. A. Cevizci), Ebabil Yayıncılık, 1. Baskı,Ankara.

Kamenka, E. (1989), *Bureaucracy*, Basil Blackwell, Oxford.

Kapani, M. (1987). *Politika Bilimine Giriş,* 4. Baskı, Bilgi Yayınları, İstanbul.

Kaya, A. ve Güneş, M. (2011). *Ulusal Yargı Ağı Projesi-I.* Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık öğretim Fakültesi Yayını.

Kaya, M. (2004). Bürokrasiden Kurtulmanın Yolu E-Devletin Önünün Açılmasıdır. *Üniversite ve Toplum Dergisi*.

Kayalı, A., & Gökbunar, R. (2002). Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Uygulamasının Olanakları. *http//www. canaktan. org, erişim*:07.03.2019

Kızılçelik, S. ve Erjem, Y. (1996) *Açıklamalı Sosyoloji Sözlüğü*, Saray Yayıncılık, İzmir.

Koçel T. (2001). *İşletme Yöneticiliği (Yönetim ve Organizasyon, Organizasyonlarda Davranış, (Klasik-Modern-Çağdaş ve Güncel Yaklaşımlar),* 8. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.

Kundakçı,D. (2016). *Max Weber* Say Yayınları 1. Baskı, Ankara.

Kuran, N. H. (2005). *Türkiye İçin E-Devlet Modeli*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Lipset, S. M.(1960), *Bureaucracy and Social Change, Reader in Bureaucracy* (Ed., Robert K. Merton; Ailsa P.Gray;Barbara Hockey; Hanan C.Selvin) The Free Press, Glencoe, Illinois.

Mardin, Ş.(1990). Siyasal ve Sosyal Bilimler, Makaleler, İletişim Yayınları, İstanbul.

Marshall, G. (1999). *Sosyoloji Sözlüğü*, (Çev.: O. Akınhay ve D. Kömürcü), Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.

Menteş, A. (2003). Devletin Evrim Sürecinde Yeni Bir Aşama e-Devlet. *Elektrik Mühendisleri Odası Dergisi.* Mart (417): s.s. 28-32.

Miles, R. E., Snow, C. C.(2003). Organizational Strategy, Structure, and Process, An Imprint of Stanford University Press, Stanford California.

Mouzelis, N. P. (1975). *Organization and Bureaucracy, An Analysis of Modern Theory*, London.

Mullins, L. J. (2005). *Management and Organizational Behaviour***,** Pitman Publishing House, London.

Naralan, A. (2008). Türkiye'de E-Devlet Güçlükleri. *Ekev Akademi Dergisi*. 12(37): s.s. 27-40.

Ogbonna E.,Harris, L. C. (2003). Innotive Organizational Structures and Performance", Journal of Organizational Change Management, Volume16, No: 5.

Oktay, C. (1983).*Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasi* . İstanbul :İ.Ü . Yayınları

Oktay, C. (1998). *Siyaset Yazıları*, Der YAYINLARI, İstanbul.

Olson, E. M., Slater, S. F., & Hult, G. T. M. (2005). The performance implications of fit among business strategy, marketing organization structure, and strategic behavior. *Journal of marketing*, *69*(3), 49-65.

Ortaylı, İ.(2008).Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi. Cedit Neşriyat Matbuat, Ankara

Oruç, E. ve Arslan, S. (2002). Sayısal Uçurumun Önlenmesi: Stratejik Plan Ankara: Telekomünikasyon Kurumu.

Özalp, İ.ve Diğerleri (2003), *Yönetim Organizasyon*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

Özarslan, Y. (2003). Bilgi Toplumu Yolunda: Türkiye'de E-Devlet ve Bireyin Rolü Üzerine Kavramsal Bir Çözümleme.

Özata, M. (2009). Sağlık Bakanlığı Ve Sosyal Güvenlik Kurumu Tarafından Yürütülen E-Sağlık Projelerinin Sağlık Hizmeti Sunumuna Etkileri. *Hazar Üniversitesi Edebiyat ve Sosyal Bilimler Hazar Dergisi.* 29: 444–464.

Özer, M. A., Akçakaya, M., Yaylı, H., Batmaz, N. Y. (2015). Kamu Yönetimi: Klasik (Yapı Ve Süreçler). Adalet Yayınevi.

Özkalp, E. (1989). *Davranış Bilimleri ve Organizasyonlarda Davranış***,** Eskişehir İTİA Yayınları, No. 249/169, Eskişehir.

Özkalp, E. Sabuncuoğlu, Z. (1987). *Örgütlerde Davranış***,** Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

Özlem, D.(1990). *Max Weber'de Bilim Ve Sosyoloji*, Ara Yayıncılık, İstanbul.

Öztekin,A .(2010). *Yönetim Bilimi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Pamukoğlu, K. ve Ocak, M. (2007). Bilişim Teknolojilerinin Devletin Etkinliğindeki Rolü ve İnternet Üzerinden Satış Uygulaması. *Harita Dergisi*. 137: s.s. 54-71.

Platon (1992) *Devlet Adamı*, (Çev. Dr. Behice Boran, Mehmet Karasan), İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.

Ritzer, G., & Stepnisky, J. (2012). *Modern sociological theory*. Sage publications.

Rosenbloom, D. (1998). Public Administration.New York: McGraw-Hill. Farazmand, Ali (Ed.,)(2009), *Bureaucracy and Administration* , CRC Pres , London.

Sağsan, M. (2001). E-Devlet Toplumların Yeni Umut Işığı Mı?. *Stratejik Analiz Dergisi Asam Yayınları*. 2(19), 97.

San, C. (1971). *Max Weber'de Hukukun Ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi,* A.İ.T.İ.A. Yay., Ankara.

Sarıbay, A. Y. (2008). *Global Bir Bakışla Politik Sosyoloji*, Everest Yayınları, 1. Basım, İstanbul.

Saygılıoğlu, N., Arı, S. (2003). *Etkin Devlet (Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi)*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Shafritz, J. M., Steven, J. (2010); *Classics of Organization Theory***,** University of Prittsburg, California.

Smith, B.C. (1988). *Bureaucracy And Polltıcaı Power*, ST. *Martins Press*, New York.

Styhre, A.(2007), *The Innovative Bureaucracy* , Rautledge, London.

Şahin, A. (1998). Bürokrasi Kuramı ve Türk Bürokrasisi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, *Yüksek Lisans Tezi,* Konya.

Şahin, A. (2008). Türk Kamu Yönetiminde Yapısal Dönüşüm ve E-Devlet, Çizgi Kitabevi, Konya.

Şahin, A. ve Örselli, E. (2003). E-Devlet Anlayışı Sürecinde Türkiye. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.* 9: s.s. 343-356.

Şaylan, G. (1974). *Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyaset İdeolojisi,* Togade Yayınları, Ankara.

Şener, M., & Paşayiğit, A. (2006). e-Devlette kalite, güvenlik ve kişisel gizlilik. *İstanbul Teknik Üniversitesi, EMOS Proje Yarışması, Şubat*.

Şimşek, M. Ş. (1994). *Yönetim ve Organizasyon Ders Notları***,** Konya.

Tataroğlu, M. (2009). Devlet'te Kullanılan Gözetim ve Kayıt Teknolojilerinin Mahremiyet Üzerinde Etkileri. *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 1(18): s.s. 95-120.

Teare R. E., Costa J. ve Eccles, G.(1998). *Reltating Strategy, Structure and Performance*, Journal of Workplace Learning, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Toffler, A. (1981). *The third wave. 1980. New York: William Morrow*.

Tortop, N. İsbir, E. G., Aykaç, B. (1993). *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara.

Turner, B.S.(2006). The Cambridge dictionary of sociology, Cambridge Universty Press.

Türkiye Bilişim Derneği, (2004). E-devlet Dönüşümünde Kamu Kurumlarının Yapması Gerekenler. sablon.sdu.edu.tr/fakulteler/iibf/dergi/files/2011-2-9.pdf, (01.02.2019).

Türkiye Bilişim Derneği, (2005). Etkin Kamu Yönetiminde ve İşleyişinde Bilişimin Rolü ve Öncelikler. Bilgi İşlem Derneği Yayınları. Ankara.

Türkiye Bilişim Şurası E-Devlet Çalışma Grubu Raporu (2002). 10-12 Mayıs, Ankara.

Uçkan, Ö. (2003). *E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye*, Literatür Yayınları, İstanbul.

URL 1: www.britannica.com. 14.05.2016

URL 2: 10.07.2019 tarihinde http://www.edevlet.gov.tr/2018/07/21/2018-birlesmis-milletler-e-devlet-olcumleme-raporu-yayinlandi/ bu adresten erişilmiştir.

Üçok, Ö. T. (2000). 20. Yüzyılın Örgüt Yapılarındaki Gelişmeleri Bir İrdeleme. *Gazi Universitesi Iktisadi ve Idari Bilimler Fakultesi Dergisi, 2*(1).

Weber, M. (1946). *From Max Weber: Essays In Sociology*. Routledge.

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. Simon and Schuster.

Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (Vol. 1). Univ of California Press.

Weber, M. (1986). *Sosyoloji Yazıları*. (T.Parla,Çev.). İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.

Weber, M. (1998). *Sosyoloji Yazıları***,** İletişim Yayınları, İstanbul.

Weber, M. (2006). *Bürokrasi ve otorite,* (Çev. Bahadır Akın), Ankara.

Weber, M. (2012). *Ekonomi ve Toplum* 1, Çev. Latif Boyacı, Yarın Yay., İstanbul.

Weber, M. (2012). *Ekonomi ve Toplum* , Çev. Latif Boyacı, Yarın Yay., İstanbul.

Yeşilbaş, M. (2011). Türkiye'de Elektronik Devletin İnşa Süreci ve Mevzuattaki Görünümü. *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 1(1): 1-23

Yıldırım, M. (2011). *E-Devlet ve Yurttaş Odaklı Kamu Yönetimi*. Nobel Yayıncılık, Ankara.

Yılmaz, A. (1997). *Siyasal ve Bürokratik Yozlaşma, Yeni Türkiye, 3*(13),ss.418-438.

Yüksel, Ö., & Murat, G. (2001). Sanal örgütlenmeler: Enformasyon teknolojilerinin işletmelerin örgüt yapısına ve rekabet gücüne yansıması. *Gazi Universitesi Iktisadi ve Idari Bilimler Fakultesi Dergisi, 3*.

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Zehra ÇEMEK

Doğum Yeri ve Yılı : Kastamonu 1991

Medeni Hali : Bekar

Yabancı Dili : İngilizce

E- posta : zehracmek.1@gmail.com

Eğitim Durumu

Lise : Prof.Dr.Saime İnal Savi Lisesi (2006-2009)

Lisans :Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Sosyoloji Bölümü (2011-2015)

Mesleki Deneyim

Kastamonu Hüseyin Üster Özel Eğitim Uygulama İş Okulu 2017-2018

Kastamonu Hüseyin Üster Özel Eğitim Uygulama İş Okulu 2018-2019 (halen)